

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE BUDGET GÉNÉRAL

DE

L'INDO-CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 11 décembre 1907, à 1 heure.

PAR

Maurice BRETON

Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants : { *MM. CHAVEGRIN, professeur.*
PILLET, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE BUDGET GÉNÉRAL

DE

L'INDO-CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 11 décembre 1907, à 1 heure.

PAR

Maurice BRETON

Président : M. LESEUR, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
PILLET, professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Nous nous proposons d'étudier dans ce travail la réforme budgétaire réalisée par M. Doumer en 1898 ; c'est-à-dire l'institution d'un budget général de l'Indo-Chine, superposé aux budgets locaux de la Cochinchine et des protectorats.

Cette réforme, nous en sommes convaincu, a ouvert à l'Indo-Chine une ère toute nouvelle de prospérité. Ce serait une raison suffisante pour en aborder l'étude étant donné que cette colonie occupe parmi nos possessions une place éminente qu'elle doit à l'étendue de son sol et à sa richesse, à l'importance de sa population (19 millions d'habitants), au chiffre de ses budgets dont le total pour 1907 atteint 48.783.723 piastres 47, à celui de sa dette, 283 millions de francs, à son commerce extérieur enfin qui accusait en 1905 un trafic de 423.317.932 francs (1).

1. Pour l'année 1906 le mouvement du commerce général s'élève à 397.582.581 fr., soit une diminution de 25.735.351 fr. sur l'année précédente.

Mais la réforme de 1898 présente de l'intérêt à un autre point de vue ; les principes dont elle s'est inspirée ont eu leur répercussion dans notre pratique coloniale. Elle a inauguré, en effet, cette politique des gouvernements généraux, « qui, appliquée ensuite avec les variantes que demandaient les circonstances à l'Algérie, à l'Afrique occidentale, au Congo, à Madagascar, désirée même par quelques-uns pour nos établissements d'Amérique, consiste essentiellement dans le groupement des ressources dispersées de plusieurs territoires coloniaux limitrophes, en une union politique et financière destinée à faire leur force » (1).

Avant d'entrer dans l'examen du budget général en lui-même, il nous paraît indispensable d'esquisser rapidement l'organisation budgétaire telle qu'elle existait en 1898.

A ce moment, les recettes et les dépenses de nos possessions indo-chinoises se répartissaient entre les quatre budgets locaux de la Cochinchine, du Cambodge, de l'Annam-Tonkin et du Laos d'une part, et d'autre part celui de la métropole.

Le budget de la Cochinchine fut créé par le décret du 10 janvier 1863. Il était alimenté par « les contri-

1. Rapport à la Chambre des députés sur le budget du Ministère des Colonies pour 1907, par M. GÉRAIS, *Chambre-Annexe* n° 341.

butions directes ou indirectes de toute nature », sauf les ressources provenant « de la vente ou de la concession d'objets payés sur les fonds généraux du Trésor, des restitutions de sommes indûment perçues au profit de l'État, des retenues sur traitements inscrits au budget de l'État, et des contributions de guerre » (1) (Art. 3).

Il devait faire face à toutes les dépenses locales, sauf celles des services militaires et de la marine (2). Les traitements du gouverneur et du trésorier étaient également à la charge de l'État.

C'était à peu près l'autonomie financière. La métropole laissait figurer au budget de la Cochinchine des dépenses que ne supportaient pas les budgets locaux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. D'après l'article 14 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, c'est par des crédits ouverts au budget métropolitain qu'il était pourvu dans ces trois colonies aux dépenses « de gouvernement, et de protection concernant les matières ci-après savoir : gouvernement, administration générale, justice, cultes,

1. En vertu du traité du 5 juin 1862, le roi d'Annam devait payer une indemnité de 4 millions de dollars (20 millions de fr.) En fait, il versa 5 millions de fr. Le traité Philastre (15 mars 1874), lui fit remise du reliquat de sa dette envers la France.

2. Les pensions du personnel militaire et assimilé étaient inscrites au budget métropolitain.

subventions à l'Instruction publique, travaux et services des ports, agents divers, dépenses d'intérêt commun, et généralement les dépenses dans lesquelles l'État aura un intérêt direct ».

Le décret de 1863 marquait donc pour la Cochinchine une restriction importante de la participation de l'État aux dépenses locales. L'expérience en effet avait montré les dangers que le sénatus-consulte de 1854 faisait courir au Trésor métropolitain (1). En 1860, l'État avait acquitté en dehors des dépenses militaires, 6.325.000 francs de dépenses de « gouvernement et de protection », et 2.073.500 fr. pour subventions diverses. Aussi, le gouvernement impérial, en proie à des difficultés d'ordre politique et financier, hésitait-il à charger le budget de l'État des frais d'un nouvel établissement.

D'ailleurs, à cette époque, l'autonomie coloniale était en faveur. Elle devait inspirer quelques années plus tard le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, qui incorporait aux budgets locaux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion une partie des dépenses que le sénatus-consulte de 1854 avait mises à la charge de l'État.

Toutefois le sénatus-consulte de 1866 allait moins loin dans la voie de l'autonomie financière que le

1. Sur les budgets locaux, voir Grenard : *Organisation budgétaire de l'Indo-Chine*.

décret de 1863 ; car, outre les services militaires, les traitements du gouverneur et du trésorier-payeur, le sénatus-consulte, dans son article 5, maintenait encore au budget métropolitain les frais du personnel de la justice et des cultes (1).

Dans la suite, le budget cochinchinois supporta des dépenses que n'avait pas prévues le décret de 1863 ; jusqu'en 1891 il acquitta les dépenses du protectorat du Cambodge, les frais occasionnés par nos expéditions en Annam-Tonkin, au Siam et au Laos lui incombèrent en partie...

Malgré le poids considérable de ses charges, la Cochinchine ne fit jamais appel aux subventions de la métropole ; bien mieux, elle fournit à celle-ci des contingents qui vinrent atténuer les charges militaires inscrites de son fait au budget de l'État. Ce contingent fixé à 1.500.000 fr. en 1869, s'éleva à 2.200.000 fr. en 1875 et atteignit 5 millions en 1895.

Le décret du 10 janvier 1863 remettait au gouverneur le droit de préparer, arrêter et rendre exécutoire le budget local. «... Il fixe le tarif des taxes locales et détermine le mode d'assiette et les règles de perception des contributions publiques. Les arrê-

1. Le principe que les colonies doivent se suffire à elles-mêmes, « self supporting principle », a été généralisé par la loi de finances du 13 avril 1900, art. 33.

tés rendus en ces matières sont immédiatement soumis à l'approbation du ministre de la Marine et des Colonies ; ils sont toutefois provisoirement exécutoires... » (art. 5).

L'article 9 prévoyait un Conseil consultatif, appelé à donner son avis sur le budget, l'assiette des impôts, le mode de perception et le tarif des taxes à percevoir ; mais ses avis n'étaient pas obligatoires pour le gouverneur (Art. 10).

Par un arrêté du 9 novembre 1864 le gouverneur institua un directeur de l'Intérieur chargé de la préparation du budget local. Quant au conseil consultatif, un décret du 21 août 1869 le transforma en un Conseil privé, analogue à ceux des anciennes colonies. Présidé par le gouverneur, il comprend les divers chefs de service et deux notables.

Ce régime fut complètement transformé en 1880. Le décret du 8 février 1880 instituait un Conseil colonial presque entièrement électif et doté d'attributions importantes — analogue aux conseils généraux des Antilles. Six conseillers étaient élus par les citoyens français ayant un an de résidence dans la colonie (ils étaient environ 1700) ; six par les indigènes (1.600.000) qui avaient d'ailleurs la faculté de choisir des Français. Deux membres civils du Conseil privé nommés par décret et deux membres de la Chambre de commerce élus par elle complétaient l'assemblée.

Les attributions financières du Conseil colonial étaient ainsi déterminées : il fixait librement le tarif des taxes, sauf pour les droits de douane et d'octroi de mer, qui étaient réglés par décrets en Conseil d'État. Le pouvoir métropolitain se réservait d'approuver les modes d'assiette et de perception. Sous la seule condition de faire face aux dépenses obligatoires, il disposait à son gré du budget de la colonie.

Le budget cochinchinois était approuvé par le gouverneur en Conseil privé. Par suite de l'institution du gouverneur général de l'Indo-Chine, le gouverneur de la Cochinchine devint lieutenant-gouverneur et l'approbation du budget passa au gouverneur général (1). Depuis 1891, ce dernier centralise également l'exécution de tous les budgets indo-chinois.

CAMBODGE. — Le traité du 11 août 1863 qui établissait le protectorat de la France sur le Cambodge, laissa au royaume son indépendance financière.

Les services français établis pour la représentation du protectorat grevèrent le budget de la Cochinchine. Le gouvernement royal se chargeait de pourvoir à tous autres services.

Dès 1881, cette indépendance financière subit cer-

1. Aujourd'hui encore, le budget de la Cochinchine est rendu exécutoire par un simple arrêté du gouverneur général, tandis que le budget général et les budgets locaux sont approuvés par décrets rendus en Conseil des ministres.

taines atteintes. Le roi concéda d'abord à la Cochinchine les fermes de l'opium et de l'alcool. Puis, en 1884, le protectorat eut son budget, distinct de celui de la Cochinchine et de celui du royaume. Mais, cette distinction était purement théorique, car en fait la Cochinchine prélevait les droits de douane, les taxes sur l'opium et sur l'alcool, les recettes des postes et télégraphes au Cambodge, à charge de payer une redevance au protectorat. Cette redevance constituait avec la capitation asiatique le seul aliment du budget cambodgien. Comme dépenses, il comportait celles des services français, la voirie de Pnom-Penh, une subvention au roi.

Le roi de son côté percevait les impôts directs et devait pourvoir aux services indigènes.

Quant aux services militaires, il étaient imputés sur le budget de la Cochinchine et sur celui de la métropole.

Cette coexistence de deux budgets parallèles prit fin en 1892 ; désormais il n'y eut plus qu'un seul budget pour le Cambodge.

Le budget du protectorat, établi par le résident général fut arrêté définitivement ainsi que l'assiette, le tarif et le mode de perception des impôts par le gouverneur de la Cochinchine en conseil privé jusqu'en 1887, époque à laquelle le gouverneur général s'attribua le pouvoir budgétaire et fiscal.

Peu après, le décret du 7 septembre 1888 confiait

au gouvernement métropolitain le droit d'arrêter définitivement le budget du Cambodge.

ANNAM-TONKIN. — Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 janvier 1886, « le protectorat de l'Annam-Tonkin constitue, au regard de la métropole, un service spécial, autonome, ayant son organisation, son budget et ses moyens propres. Toutes les dépenses des troupes de terre et de mer, de la flottille et des administrations civiles et militaires employées en Annam et au Tonkin sont supportées par le budget du protectorat. »

Pour faire face à ces charges, le protectorat encaissait tous les revenus du Tonkin, et en Annam, les produits de douanes de frontières, des postes et des télégraphes. Il recevait des subventions de la Cochinchine et de la métropole.

En même temps, le Trésor du roi d'Annam, alimenté par le produit des anciens impôts (sauf les douanes), supportait les dépenses de la cour de Hué et de l'administration indigène en Annam.

Ce système budgétaire traduisait dans une certaine mesure le dualisme administratif établi par le traité de 1884. Ce traité nous conférait des droits plus étendus au Tonkin qu'en Annam. « Tandis que dans l'Annam proprement dit, le contrôle de la France s'exerce sur le gouvernement de Hué, et que les agents annamites continuent d'exercer librement leurs fonctions, en dehors de notre action immé-

diate, ils sont, au Tonkin, assistés dans chaque province de résidents français chargés de surveiller leur gestion (1). »

L'article 11 du traité faisant application de ces principes à la perception de l'impôt portait : « Dans l'Annam proprement dit, les quan-bo percevront l'impôt ancien sans le contrôle des fonctionnaires français et pour le compte de la cour de Hué. Au Tonkin, les résidents centraliseront avec le concours des quan-bo le service du même impôt dont ils surveilleront la perception et l'emploi. »

Le dualisme enfin se manifestait au sein du budget ; tandis que tous les revenus du Tonkin entraient comme recettes au budget du protectorat, celui-ci ne recueillait en Annam que les droits de douane et les recettes des postes et télégraphes (2).

Le budget de l'Annam-Tonkin présentait une autre particularité ; il supportait l'intégralité des dépenses du protectorat, y compris les dépenses militaires. Ce système rendait inévitables les subventions de la métropole au protectorat dont le budget devenait ainsi purement factice. Pour l'exercice 1888, alors que les ressources locales ne produisaient que 3.470.000 piastres, la Cochinchine fournissait

1. Exposé présenté aux Chambres le 12 juillet 1884 à l'appui du projet la loi de sanction du traité.

2. En 1899 l'Annam eut un budget propre.

2.977.000 piastres et la métropole 6.257.000 piastres.

À partir de 1892, sur l'initiative de M. de Lanessan, on mit un terme à cette anomalie en transférant au budget métropolitain toutes les dépenses militaires auxquelles les ressources locales ne permettaient pas de faire face ; ces dépenses formèrent un chapitre spécial du budget métropolitain (tandis que pour les autres colonies, les dépenses de l'État se trouvaient réparties entre les différents chapitres du budget des colonies).

En principe, le Trésor du roi relevait du gouvernement indigène, mais en fait, les pouvoirs financiers du roi étaient notablement réduits. Au point de vue des recettes, il était seulement maître des anciens impôts directs indigènes. Quant aux dépenses, le gouvernement français s'était réservé les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens.

Pour le protectorat, le pouvoir financier appartenait au résident général. C'est lui qui dressait le budget avec le concours des résidents et du *kinh-luoc*. Mais, tandis que pour la Cochinchine (et les autres colonies) le budget local voté par le Conseil colonial (ou les conseils généraux) était exécutoire, pour l'Annam-Tonkin le décret du 27 janvier 1886 exigeait l'approbation par décret rendu en Conseil des ministres (art. 10.)

Cette règle nouvelle s'explique sans doute par la nécessité où allait se trouver la métropole de participer dans une large mesure aux charges de l'Annam-Tonkin.

Dès 1887, le gouverneur général était investi en matière budgétaire des droits conférés auparavant au résident supérieur. Le gouverneur général dut prendre l'avis du conseil de protectorat prévu par l'article 5 du décret du 27 janvier 1886 ; puis du conseil supérieur appelé à délibérer sur tous les budgets indo-chinois.

LAOS.— Les dépenses relatives au Laos et à l'expédition du Siam nécessitèrent l'ouverture d'un compte de trésorerie dans les écritures des trésoriers-payeurs du Tonkin et de la Cochinchine. Ce compte, arrêté au 1^{er} octobre 1894, laissait un solde débiteur qui fut acquitté savoir : 4.800.000 fr. par la métropole, 1.562.000 fr. par la Cochinchine, 1.564.000 fr. par le Tonkin. L'arrière étant ainsi liquidé, un arrêté du gouverneur général du 30 septembre 1895 constitua un budget du Laos. Il est divisé en deux sections : Haut et Bas-Laos ; préparé par les commandants supérieurs et approuvé par le gouverneur général en Conseil supérieur.

« Quand on examine, en les comparant entre eux les anciens budgets de nos colonies d'Indo-Chine, on est tout d'abord frappé de leur enchevêtrement. Ce-

lui de la Cochinchine et celui du Cambodge, celui de l'Annam et celui du Tonkin étaient, on l'a vu, si intimement unis, qu'en réalité, ils n'avaient guère d'indépendance réciproque. En outre, ces quatre budgets avaient ensemble des rapports très étroits quant à leur composition, par l'obligation où ils étaient de faire face à des services d'intérêt commun (1). »

C'étaient le gouverneur général, le contrôle financier, l'Institut Pasteur de Nha-Trang, l'occupation du Laos, l'administration des douanes et régies, les services géologique et météorologique.

On trouvait en outre dans les budgets locaux des dépenses intéressant l'ensemble de l'Indo-Chine ; subvention au câble du Tonkin, entretien du sanatorium de Yokohama. Dans les budgets de 1898, ces dépenses furent réunies sous la rubrique : Dépenses communes à l'Indo-Chine. Le total en était réparti dans la proportion de 6/13 à la Cochinchine, 6/13 à l'Annam-Tonkin et 1/13 au Cambodge.

Des quatre budgets locaux que nous venons d'examiner, celui de la Cochinchine était de beaucoup le plus important, en 1898 il s'équilibrait à 26.716.000 piastres en recettes et dépenses, ce qui représente les 3/7 environ du budget général actuel.

Enfin, le budget de l'État comprenait : du chef de

1. GRENARD : Organisation budgétaire de l'Indo-Chine.
Breton

la Cochinchine et de l'Annam-Tonkin les dépenses militaires et des pensions civiles et militaires ; pour le Cambodge, les dépenses des troupes européennes ; puis, une subvention au câble du Tonkin et les services maritimes postaux entre la France et l'Extrême-Orient.

PREMIÈRE PARTIE

INSTITUTION DU BUDGET GÉNÉRAL

§ 1. — INCONVÉNIENTS DU PARTICULARISME BUDGÉTAIRE.

PREMIÈRES RÉFORMES.

L'organisation budgétaire que nous venons de rappeler dans ses grandes lignes, avait donné de fâcheux résultats.

En Cochinchine, où l'autorité du gouverneur général était illusoire, le Conseil colonial abusant de l'influence qu'il tirait de son mode d'élection et de ses attributions, ne s'était pas soucié de constituer les premiers éléments de l'outillage économique.

Jusqu'en 1896, le budget de la Cochinchine s'était soldé en excédent ; il n'avait jamais eu recours aux subventions de la métropole ; il était donc en mesure de supporter les dépenses des travaux publics ou d'utilité générale. Dans cette région où le riz constitue à peu près l'unique richesse, il semble qu'on aurait dû se préoccuper d'améliorer les procédés de

culture, de créer un système d'irrigations capable de garantir la récolte contre la sécheresse. Les travaux du port de Saïgon par lequel s'effectue presque tout le commerce de la colonie, s'imposaient d'une manière plus spéciale à l'attention des autorités locales. Bien d'autres travaux encore (canaux, routes, travaux d'assainissement) présentaient une utilité incontestable et réclamaient une exécution urgente.

Pourtant, à la veille de l'institution du budget général, tout ce programme était à exécuter. Le Conseil colonial votait avec une parcimonie excessive les dépenses pour travaux publics, tandis qu'il se montrait d'une prodigalité blâmable quand il s'agissait de dépenses plus spécialement destinées au profit ou à l'agrément de la population européenne. Le port de Saïgon restait « tel que la nature l'avait fait », mais la ville possédait un théâtre qui passe pour le plus beau d'Extrême-Orient. Presque tous les Européens de la colonie étaient des fonctionnaires émarquant largement au budget ; les autres, pour la plupart fournisseurs ou entrepreneurs, se voyaient chargés de l'exécution de marchés qui leur procuraient des profits plus ou moins licites. Bien plus, les membres du Conseil colonial n'hésitaient pas à se décerner à tour de rôle des gratifications prises directement sur le budget. Le mal était tellement manifeste qu'un décret du 6 octobre 1887 chercha à y remédier en stipulant que les subventions, bourses, augmentations

de traitements, gratifications... votées par le Conseil colonial seraient soumises à l'approbation du ministre.

Cette disposition perdit d'ailleurs de son énergie avec le temps.

Le lieutenant-gouverneur restait impuissant devant ces pratiques, les membres du Conseil colonial étaient soutenus à Paris par le député de la Cochinchine dont ils étaient les électeurs influents.

Il n'est pas étonnant qu'à la suite de cette gestion déplorable, la Cochinchine, malgré ses grandes ressources, ait fini par connaître le déficit. L'exercice 1896 laissa un excédent de dépenses de plus de 1 million de piastres. Le budget de 1897 avait été établi dans des conditions telles qu'un nouveau déficit était inévitable.

Le protectorat de l'Annam-Tonkin, de son côté, ne cessait de se débattre au milieu de difficultés inextricables. L'obligation qu'on lui imposa de supporter la totalité de ses dépenses, de 1886 à 1891, contribua à retarder la création de l'outillage économique. Sans doute, la métropole fournissait une subvention importante, mais l'excédent des dépenses absorbait les ressources locales. « Toutes les ressources du pays, jusqu'à la fin de 1891 furent absorbées par les dépenses du personnel administratif civil, et du personnel militaire (1). ».

1. DE LANESSAN, La colonisation française en Indo-Chine.

Pourtant, il était nécessaire de créer au plus tôt les éléments d'un outillage industriel et commercial ; routes, chemins de fer, voies navigables, ports...

Régulièrement, le protectorat eût dû demander des subsides au Parlement, si le budget local ne pouvait subvenir à ces dépenses. Mais les discussions passionnées qu'avaient soulevées les demandes de crédit pour les opérations militaires, firent reculer les autorités locales. Elles eurent alors recours à des expédients ; emprunts déguisés, marchés de travaux, contrats de fournitures passés dans des conditions onéreuses. « Sans doute, personne ne saurait contester le principe même des travaux... Ce qui est critiquable, ce n'est pas à coup sûr la pensée de doter le Tonkin de routes, de chemins de fer ou de ports ; ce sont les procédés auxquels on a recours pour s'affranchir du contrôle parlementaire (1). » Le protectorat était allé jusqu'à contracter un emprunt direct à la Banque de l'Indo-Chine sous la seule approbation du ministre des Colonies, violant ainsi le décret du 20 octobre 1887, aux termes duquel : « Les emprunts qui ne seraient pas gagés sur des excédents constatés aux exercices antérieurs, et ceux qui seraient contractés avant que les ressources locales

1. Rapport sur le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le protectorat de l'Annam-Tonkin à emprunter 80 millions, *Chambre-Annexes*, 1895, p.ⁿ 1068 (Session extraordinaire).

du budget de l'Indo-Chine (1) lui permettent de s'équilibrer sans subvention de la métropole, ne pourront être autorisés que par une loi (2). »

Un arriéré considérable s'était ainsi accumulé. La métropole avait dû intervenir à trois reprises différentes pour liquider la situation financière du protectorat. La loi de finances du 26 décembre 1890 lui ouvrit un crédit extraordinaire de 13.100.000 francs et la loi du 20 mars 1892 un crédit de 12 millions.

Enfin, sur les 80 millions de l'emprunt autorisé par la loi du 10 février 1896, 43 étaient destinés à payer des dettes exigibles.

Dépourvu de tout crédit, devenu suspect même aux pouvoirs métropolitains, le protectorat isolé, vivant d'expédients, était dans l'impossibilité de rien entreprendre. En tout cas, il lui était interdit pour longtemps de songer à se doter des organes indispensables à la vie économique.

Ses budgets avaient toujours été déficitaires. L'exercice 1887 laissa un excédent de dépenses de 2.707.139 piastres, en 1890, cet excédent atteignit 10.210.345 piastres. Sans doute, les comptes administratifs des exercices 1892, 1893, 1894 accusent des ex-

1. Le décret du 17 octobre 1887 avait institué un budget commun pour l'Indo-Chine. Ce budget disparut après quelques mois d'existence.

2. C'est encore la règle aujourd'hui pour les emprunts contractés par l'Indo-Chine. *Loi du 26 février 1896, art. 4.*

« cédents de recettes s'élevant ensemble à 592.768 p. 27. « Mais, parallèlement aux opérations budgétaires, de nombreuses dépenses étaient engagées et payées au moyen de comptes de trésorerie ; elles étaient prélevées sur les fonds généraux du protectorat qu'elles absorbaient rapidement, ces fonds généraux consistant alors uniquement en une avance permanente de 10 millions consentie par le Trésor métropolitain en vertu des lois des 26 décembre 1890 et 23 avril 1895. On contractait en outre des engagements importants qui excédaient de beaucoup les ressources normales du pays et qui compromettaient ainsi gravement l'équilibre des budgets à venir (1). »

La liquidation « définitive » de 1896 ne mit pas fin aux déficits annuels du budget. L'exercice 1896 donna un nouveau déficit de 748.223 piastres, et l'exercice 1897 se présentait sous de mauvais auspices ; on prévoyait une baisse prochaine de la piastre.

Il était urgent de remédier à cette situation inquiétante. Dès son arrivée en Indo-Chine, M. Doumer soucieux de mettre un terme aux errements du passé, traçait le programme des réformes qu'il jugeait indispensable d'accomplir. Le rapport qu'il adressait à ce sujet au ministre des Colonies le 27 mars 1897,

1. Rapport de M. DOUMER sur la situation de l'Indo-Chine 1897-1901.

mentionnait au premier rang un remaniement complet du système fiscal et financier.

Dans le but d'accroître les ressources du protectorat de l'Annam-Tonkin, d'importantes modifications furent apportées au régime des impôts directs et indirects. Un arrêté du 16 mai 1897 institua une commission chargée de procéder à la révision des impôts indigènes, et à la discussion d'un plan de réformes proposé par le gouvernement.

En ce qui concerne l'impôt foncier, la commission s'efforça d'établir une classification normale des biens onciers, de façon à assurer entre les provinces et les villages une répartition plus équitable des taxes. On fixa également, une fois pour toutes, l'unité de mesure en usage pour l'évaluation des surfaces, afin d'éviter les variations de taxes, cause de troubles pour les contribuables.

L'absence de cadastre (1) permet aux notables des communes de dissimuler une part importante des terres sujettes à la taxation ; mais il n'était guère possible de supprimer le mal du jour au lendemain sans toucher à l'organisation de la commune, ce qui ne laisse pas d'être assez délicat. Du moins on a essayé

1. L'empereur Gia-Long prescrivit en 1806 l'établissement d'un cadastre, d'après lequel seraient établis les rôles de l'impôt foncier. Le cadastre fut dressé, mais les révisions quinquennales qu'on avait prévues, n'eurent jamais lieu, ou furent mal faites. Sur les réformes fiscales réalisées en Indo-Chine de 1897 à 1899, voir le livre de M. DEMORGNY.

de réduire la fraude en sanctionnant par diverses amendes les déclarations trompeuses.

On se heurta à des difficultés analogues quand il s'agit d'améliorer le régime de l'impôt personnel. L'empereur Gia-Long avait fait dresser par les villages des rôles d'impôt personnel, où tous les habitants valides devaient être inscrits. Mais les notables n'inscrivaient qu'une partie des administrés, de même qu'ils oubliaient une partie des terres pour l'impôt foncier. Ce n'est pas à dire que seuls les « inscrits » étaient soumis à la taxe ; le montant global de l'impôt du village une fois déterminé d'après les listes était réparti par les notables à leur guise, en faisant peser la plus lourde charge sur les habitants pauvres de la commune.

En 1897, on obligea les notables à faire une déclaration générale des « non inscrits » ; et comme moyen de contrôle, on imagina d'exiger de tous les indigènes du Tonkin le port d'une carte d'identité qui est délivrée contre paiement de l'impôt.

Pour associer les notables des villages « à une mesure fiscale qu'ils avaient eu l'habitude de contrarier jusqu'alors, on leur accorda une légère prime sur chaque carte qu'ils procureraient à un non inscrit. Cette manière d'encourager les maires « à placer » chez leurs administrés des cartes d'impôt, avec le zèle de dames patronnesses plaçant des billets de loterie pour les œuvres de charité est sans doute assez

nouvelle. Elle ne peut pas donner lieu à abus néanmoins, car la limite des cartes est nécessairement dans la limite des contribuables (1). »

L'effort principal du gouverneur général porta sur la législation des impôts indirects, dont on attendait un rendement considérable. Quelques taxes secondaires furent remaniées, droit de timbre, taxe sur les allumettes, sur la cannelle... et les trois grandes régies de l'opium, de l'alcool et du sel furent organisées. L'opium et l'alcool déjà taxés avant 1897 ne produisaient que de faibles recettes, l'impôt sur le sel n'existait pas.

La direction des douanes et régies du Tonkin étudia soigneusement les mesures à appliquer afin de ne pas soulever de mécontentement parmi les populations. La quotité des droits fut fixée à un taux relativement faible ; elles pouvaient ainsi être considérablement augmentées en cas de besoin.

Ces réformes fiscales qui reçurent leur application dans le courant de l'exercice 1897 eurent leur répercussion immédiate sur la situation financière du protectorat. Malgré une perte de 800.000 piastres résultant de la baisse de la monnaie, l'exercice 1897 se clôtura par un excédent de recettes de 982.814 piastres. Non seulement l'arriéré était comblé, mais encore deux caisses de réserve purent être constituées, en Annam et au Tonkin.

1. SALAUN. L'Indo-Chine.

« Les finances de l'Annam-Tonkin étant restaurées, et la question la plus urgente étant ainsi résolue, il devenait possible d'examiner dans son ensemble le problème de l'organisation financière de l'Indo-Chine (1). »

§ 2. — RAISONS INVOQUÉES A L'APPUI DE L'INSTITUTION DU BUDGET GÉNÉRAL.

L'organisation budgétaire que nous avons rappelée au début, établie peu à peu, au fur et à mesure que notre domination s'étendait à de nouveaux territoires, avait pu suffire pendant la période de conquête ; mais elle devint anormale et vicieuse du jour où toute la péninsule indo-chinoise nous fut soumise. Dès lors, en effet, aux intérêts particuliers dont la satisfaction était assurée par les budgets locaux, se superposèrent des intérêts communs à toute la colonie. « Il paraissait incontestable que la question des chemins de fer, des ports maritimes, des phares, des grands canaux de navigation à construire, que celle de la justice française, de la défense de la colonie et des crédits à y consacrer, la question du commerce extérieur et des services de navigation maritime, d'autres encore, avaient un caractère d'intérêt général, et qu'elles appelaient des solutions d'ensemble. Faci-

1. Rapport de M. DOUMER.

lement la démarcation pouvait être établie entre les œuvres et les services d'intérêt commun à l'Indo-Chine, aux dépenses desquels il fallait pourvoir par des ressources communes, et les œuvres et les services d'intérêt particulier à chaque pays, dont les dépenses devaient être payées par les ressources locales. Le principe d'un budget général pour l'Indo-Chine entière, laissant subsister des budgets locaux dans chacune de ses parties, était donc posé naturellement par la logique et par les faits (1). »

Ce qu'il fallait avant tout, c'était affermir l'autorité du gouverneur général, la rendre plus effective. « Il manque, disait M. Doumer dans son rapport du 27 mars 1897, il manque au gouvernement général de l'Indo-Chine une partie des organes essentiels qui lui permettraient d'être un gouvernement au vrai sens du mot, c'est-à-dire d'assurer la direction générale des affaires de la colonie... Comme rien ne supplée à cette direction absente ou inefficace, il en résulte un manque d'impulsion, de solidarité et de coordination des efforts... dont a gravement souffert ce beau pays. »

Il s'agissait donc de réaliser une certaine centralisation administrative au profit du gouverneur général ; des services généraux placés dans sa main et étendant leur action sur l'ensemble du pays lui per-

1. Rapport de M. DOUMER.

mettraient de briser les résistances du particularisme local et de donner à la politique générale du pays l'unité de vue sans laquelle aucun programme n'est réalisable.

On ne pouvait évidemment s'en remettre aux autorités locales du soin de subvenir aux frais de ces services qu'ils considéreraient certainement comme des moyens d'oppression. A ce premier point de vue, l'urgence d'une nouvelle personnalité budgétaire se faisait impérieusement sentir.

Grâce aux services généraux et aux ressources du budget commun, d'autre part, le gouverneur pourrait songer à entamer le programme des travaux publics de toute nature dont l'exécution avait été retardée jusque-là par la négligence des pouvoirs locaux ou par l'absence de moyens financiers.

Sans doute, malgré toutes les modifications apportées à la législation fiscale, les recettes du budget commun resteraient bien au-dessous des besoins d'argent nécessités par les travaux publics ; il était impossible, sans risquer d'arrêter le développement de la vie économique, de demander de pareils sacrifices aux contribuables. L'emprunt s'imposait après 1898 comme avant. Du moins les recettes du budget général apparaissaient-elles comme un gage susceptible d'inspirer confiance aux capitalistes.

Jusque-là, en effet, le crédit de la Cochinchine et des protectorats avait été des plus faibles. Le motif

de cette faiblesse n'était pas seulement dans la manière d'agir du Conseil colonial ou dans l'indigence du protectorat ; il résidait surtout dans l'isolement que l'organisation budgétaire maintenait entre les divers états de notre possession. « La pensée devait fatalement venir à l'esprit du gouverneur général que le groupement des forces financières de la colonie, leur cohésion en un faisceau unique et puissant, seraient de nature à donner à la colonie entière un crédit solide (1). »

Au point de vue politique, une considération très sérieuse pouvait être invoquée à l'appui de l'institution du budget général. Il devait consacrer définitivement l'union indo-chinoise en lui donnant une personnalité propre : l'Indo-Chine qui n'avait été jusque-là qu'une expression géographique serait ainsi constituée en un véritable État.

Les frontières intérieures tracées dans les années précédentes n'avaient pu rompre une unité de races et d'intérêts qui se manifestait très clairement.

« L'unité est en premier lieu dans la race même qui habite l'Indo-Chine (2). » Que le peuple annamite, dit M. de Lanessan, habite le Tonkin, la Cochinchine ou l'Annam central, il se présente partout avec

1. Rapport de M. GERVAIS.

2. Sur une population totale de 19 millions d'habitants, le contingent annamite compte 17 millions d'individus.

des caractères ethnologiques et des institutions sociales et politiques tout à fait uniformes. » Ce peuple, sous le régime des grands empereurs dont l'administration française est devenue l'héritière, a conquis et gardé la Cochinchine, l'Annam, le Tonkin et disputé au Siam le Cambodge et le Laos. L'unité politique qu'il avait faite, c'est nous-mêmes qui l'avons rompue, en détachant successivement jusqu'à la conquête totale, les diverses parties de son territoire. Ce n'était donc pas innovation, mais à proprement parler restauration que de rassembler en un faisceau unique les éléments que seules les circonstances avaient dissociés et soumis l'un après l'autre à une domination toujours semblable à elle-même (1). »

La solidarité d'intérêts des diverses régions de l'Indo-Chine s'était déjà manifestée dans la pratique par l'institution du gouverneur général et du Conseil supérieur en 1887 ; dans les années suivantes par la création de services communs, contrôle financier en 1891, Institut Pasteur de Nha-Trang en 1897, services géologique et météorologique en 1898 ; par l'unification du service des douanes et régies en 1887. Le budget général constituait le complément naturel et nécessaire de ces mesures.

Remarquons enfin qu'il apparaissait à M. Doumer

1. SALAÜN. Essai sur l'organisation de l'Indo-Chine.

comme l'instrument le mieux approprié pour la réalisation de sa politique « impériale ». « Il s'était fait du rôle que la colonie doit jouer en Extrême-Orient une conception grandiose. Son but était de lui donner une personnalité puissante, dotée de tous les organes de la vie économique et politique, capable non seulement de se suffire à elle-même, mais aussi de servir de point d'appui ou de foyer d'expansion de la France en Extrême-Orient (1). »

§ 3. — OPPOSITIONS SOULEVÉES PAR L'IDÉE
D'UN BUDGET GÉNÉRAL.

L'institution du budget général rencontra des oppositions en France d'abord. « La métropole avait peine à croire que la période des excédents de recettes eût aussi soudainement remplacé l'âge du déficit chronique (2). Ce résultat pouvait avoir été acheté au prix d'un trouble profond des intérêts et des sentiments de nos populations protégées. La refonte du système fiscal avait d'ailleurs incontestablement lésé des intérêts, dont le mécontentement était à la vérité un moindre mal pour le pays que n'avait été leur contentement antérieur. Il restait encore de l'épo-

1. Rapport GERVAIS.

2. Pour la première fois, le budget de l'Annam-Tonkin de 1897 s'était soldé en excédent.

que des liquidations financières et de la piraterie au Tonkin des inquiétudes et de mauvais souvenirs(1)».

Ces considérations expliquent les hésitations du gouvernement métropolitain. S'il se laissa néanmoins gagner à la cause du budget général, ce fut avec l'espoir qu'il en résulterait une économie notable pour le budget de l'État, surtout en ce qui concerne les dépenses militaires dont la charge semblait particulièrement lourde. « Il est indéniable en tous cas que le désir de diminuer le sacrifice que s'imposait la métropole pour le paiement des dépenses militaires, fut une des causes qui contribuèrent puissamment à l'adoption des vues de M. Doumer (2). »

Mais les oppositions furent particulièrement vives de la part du Conseil colonial. Celui-ci sentait que la majeure partie des recettes de son budget allait désormais être absorbée par le budget général sur lequel il ne pourrait exercer qu'une action illusoire. C'était pour les nombreux fonctionnaires de tout ordre dont le Conseil colonial était le représentant influent « la perspective d'être obligés de quitter la Cochinchine, la colonie des installations confortables, des gros traitements, des avancements rapides, et des gratifications fréquentes » (3).

Le véritable motif de l'opposition restait inavoué,

1. SALAÜN. L'Indo-Chine.

2. Rapport de M. GERVAIS.

3. *Quinzaine Coloniale*, 1898.

mais on ne manquait pas de raisons à produire pour combattre le budget général et l'unification réalisée par lui. Dans sa séance du 8 novembre 1897, le Conseil colonial votait la motion suivante qu'il adressait au ministre des Colonies : « Le Conseil colonial, considérant que la prospérité de la Cochinchine est intimement liée à son autonomie financière et administrative, supplie instamment M. le ministre des Colonies de vouloir bien la consacrer par un décret. »

Il faut reconnaître que la Cochinchine avait quelque raison de renier la parenté qui l'attache aux autres parties de l'Indo-Chine. Jusqu'alors cette parenté n'avait été qu'un prétexte invoqué pour justifier les subventions du budget cochinchinois aux protectorats. Et le Conseil colonial n'avait même pas la consolation de voir ses sacrifices profiter aux autres budgets, puisque ceux-ci étaient régulièrement déficitaires. Or, dans la nouvelle organisation budgétaire, la Cochinchine devait être la principale nourricière d'un budget dont elle ne retirerait certainement pas autant d'avantages que ses voisins (1).

Néanmoins, les vues du Conseil colonial étaient

1. C'est le motif pour lequel le Conseil colonial est toujours resté l'adversaire irréductible de l'union. Le fait accompli lui-même n'a pas mis fin à ses récriminations. Dans sa session ordinaire de 1906, il émet le vœu que l'union indo-chinoise soit dénoncée dans le plus bref délai, et que l'autonomie administrative et financière de la Cochinchine soit rétablie.

empreintes d'un particularisme trop étroit. Le développement économique de l'Annam-Tonkin et du Laos, l'affermissement de notre domination dans ces contrées, devaient profiter indirectement à la Cochinchine. L'ouverture de voies de communication ne devait-elle pas élargir le débouché que les protectorats constituent pour les riz de la Cochinchine, et faciliter à celle-ci l'approvisionnement des produits qu'elle ne peut tirer de son sol ?

Quant aux dépenses militaires faites dans l'intérêt de l'Annam-Tonkin, elles présentent aussi un intérêt considérable pour la Cochinchine. Si, pour envisager l'hypothèse pire, nous étions obligés d'abandonner l'Annam-Tonkin, nous pourrions penser à quitter la Cochinchine. Sa situation en tout cas deviendrait singulièrement précaire en face d'un voisin qui ne manquerait pas de lui opposer des barrières douanières, et bien décidé à l'annexer à la première occasion.

En dépit des critiques soulevées par le projet, le budget général fut institué par le décret du 31 juillet 1898. L'article 1^{er} porte que : « Les dépenses d'intérêt commun à l'Indo-Chine sont inscrites à un budget général... arrêté en Conseil supérieur de l'Indo-Chine par le gouverneur général et approuvé par décret rendu en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre des Colonies. »

On retrouve, résumées dans le rapport qui précède le décret, les idées qui avaient amené à la réforme : « L'Indo-Chine française, y est-il dit, constitue une unité géographique et politique qu'on rencontre rarement ailleurs au même degré et qu'on ne saurait méconnaître sans nuire à sa force et à sa prospérité. Les importantes questions qui se rattachent à la mise en exploitation de son vaste territoire, fertile entre tous, à la production et à la circulation des richesses, à l'accès des produits de l'industrie métropolitaine dans nos possessions et dans les contrées voisines, doivent être étudiées et résolues, non avec des vues étroites et particularistes, mais avec le souci constant de l'intérêt commun de la colonie, qui est l'intérêt de la France elle-même. »

DEUXIÈME PARTIE

LE BUDGET GÉNÉRAL

§ 1. — D'APRÈS QUELLES RÈGLES IL A ÉTÉ COMPOSÉ EN RECETTES ET EN DÉPENSES.

« Toute l'économie de la réforme... consiste dans la distinction de deux sortes d'intérêts qui donnent à l'Indo-Chine comme à toute fédération d'États une vie double. Chacune des cinq régions qui la composent, la Cochinchine, le Cambodge, le Laos, l'Annam et le Tonkin, a ses intérêts locaux propres, et une physionomie distincte qui lui a été peu à peu façonnée par la nature de son sol, le nombre et l'esprit de ses habitants, les diverses circonstances de son histoire, et aussi les conditions dans lesquelles elle a été occupée puis administrée par nous. Mais l'Indo-Chine n'est pas tellement étendue, ni tellement diverse, et le caractère de notre possession n'y diffère pas tellement d'une région à l'autre qu'il n'y ait, en outre de ces intérêts locaux qu'on ne saurait

méconnaître, des intérêts généraux qui les dominent (1). »

Dès lors, les services et les œuvres d'intérêt commun devaient tout naturellement être portés au budget général, tandis que les budgets locaux assumeraient la charge des œuvres d'intérêt local.

Les divers États dont la réunion forme l'Indo-Chine conservaient ainsi : l'exercice de l'administration indigène, l'assiette et le recouvrement des impôts directs, le service de la trésorerie, les directions locales d'agriculture et d'enseignement, la justice indigène, la police, l'assistance, le cadastre (2). « C'est seulement pour un objet précis et limité, l'exécution des œuvres d'intérêt commun, qu'ils associent leurs efforts et leurs ressources (3). »

Le décret de 1897 mettait à la charge du budget général les dépenses : 1° du gouvernement général et des services qui en dépendent directement ; 2° de l'inspection mobile des colonies ; 3° de la portion des services militaires à la charge de la colonie ; 4° du service de la justice française ; 5° des administrations des douanes et régies et des autres contri-

1. SALAUN. L'Indo-Chine.

2. Par suite de l'institution du budget général, les budgets locaux se trouvèrent notablement réduits. Celui de la Cochinchine qui s'équilibrait à 13.458.000 piastres pour 1898, descendit en 1899 à 4.550.000 piastres.

3. SALAUN. Essai sur l'organisation de l'Indo-Chine.

butions indirectes ; 6° des travaux publics d'intérêt général dont la nomenclature sera arrêtée chaque année par le gouverneur général en Conseil supérieur et approuvée par le ministre des Colonies ; 7° du service des postes et télégraphes.

Comment allait-on alimenter le nouveau budget ?
« On pouvait laisser aux budgets locaux leurs recettes propres sauf à leur imposer le versement d'un contingent fixe au budget général (1). Mais un tel système eût inévitablement eu pour conséquence de remettre chaque année en discussion la quotité de la contribution imposée à chaque pays de l'union pour la proportionner exactement aux forces contributives. La fixité des contingents aussi bien que leur variabilité, apparaissaient comme également dangereuses (2). »

Il fallait en effet assurer à la nouvelle personnalité budgétaire des ressources assez élastiques pour pouvoir répondre aux nécessités croissantes et imprévues d'un pays neuf.

La solution suivante fut adoptée : on laissa aux budgets locaux les impôts directs et on réserva pour

1. C'est le parti qu'on avait adopté pour le budget commun de 1887. La première pensée de M. Doumer avait été également de s'en tenir aux contingents fournis par les budgets locaux, mais l'opposition violente qu'il rencontra en Cochinchine l'obligea à abandonner cette idée.

2. Rapport de M. GERVAIS.

le budget général le produit des taxes indirectes. Il eût été malaisé, a-t-on dit pour justifier cette solution, de soumettre à des règles uniformes les impôts directs qui reposent sur des appréciations susceptibles de varier d'un endroit à un autre ; ainsi en est-il de l'impôt foncier et des patentes. Au contraire, les taxes indirectes assises sur des faits matériels indiscutables peuvent être perçues d'après une réglementation unique.

Au point de vue théorique, cette considération est exacte ; mais il fallait tenir compte de ce que les diverses parties de l'Indo-Chine avaient jusqu'alors possédé une législation fiscale absolument distincte pour tous les impôts, directs ou indirects (1). Aussi l'unification des règles de perception devait-elle entraîner des difficultés très sérieuses ; l'arrêté du 20 décembre 1902 sur l'alcool, applicable à l'Indo-Chine tout entière ne put être mis en vigueur immédiatement. (*Infra*, p. 50.)

En réalité, l'attribution des impôts indirects au budget général a été inspirée par d'autres motifs. Le rendement considérable dont ils sont susceptibles, leur progression rapide, les désignaient tout naturellement pour alimenter un budget aux besoins multiples et croissants. « Étant donné la composition

1. Voyez : DEMORGNY. Les principales réformes financières en Indo-Chine (1897-1899).

des populations et leur état social, les taxes indirectes, les taxes de consommation surtout constituaient les ressources les plus considérables sur lesquelles on pouvait compter (1). »

De plus, les impôts directs portant sur le revenu sont partout d'une perception très difficile, parce que le contribuable dissimule avec soin sa fortune personnelle. Ils le sont bien plus encore en Indo-Chine où il n'y a ni état civil, ni cadastre, et où l'indépendance de la commune annamite aggrave encore les difficultés.

« Dans ces conditions, l'appréciation de la fortune personnelle des indigènes est chose à peu près impossible, et le régime des impôts directs est bien difficile à améliorer. Ce n'est donc pas de ce côté que doivent se porter, quant à présent, les efforts des financiers. Au contraire, les impôts directs s'établissent aisément sur les matières de consommation générale, telles que l'acool, l'opium, le sel (2) ... »

Enfin, M. Doumer dans son *Rapport sur la situation de l'Indo-Chine*, remarquait que : « les impôts directs payés sur rôles, dont le contribuable connaît le montant et la perception, doivent autant que possible avoir un emploi qu'il peut suivre, et servir par conséquent à gager les dépenses faites sur place, pour des services et des travaux d'intérêt local ; les

1. Rapport de M. DOUMER.

2. DEMORGNY, *op. cit.*

contributions indirectes, au contraire, par leur caractère impersonnel, leur mode d'assiette et de perception, peuvent être sans inconvénients affectées aux œuvres « d'empire », c'est-à-dire au paiement des services et des travaux d'intérêt général. »

D'après ces principes, le budget général recevait : les produits des douanes et régies et des contributions indirectes de l'Indo-Chine. (Art. 3, décret 1898.)

Le budget général pour l'exercice 1907 s'équilibre ainsi :

RECETTES.	(piastres) (1)	31.298.000
DÉPENSES.		31.298.000
BALANCE		»

TABLEAU DES RECETTES

ARTICLE 1. — Produits des Douanes.	6.676.000
» 2. — Produits des Contributions indirectes et Régies.	19.837.900
» 3. — Produits de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre	1.192.000

1. « Le taux de la piastre a été fixé à 2 fr.50 pour l'évaluation des dépenses liquidées en francs.

« Le cours de cette monnaie a suivi depuis deux ans, une courbe régulièrement ascendante: de 2 fr.30 elle s'est élevée) graduellement à 2 fr.90. Son cours moyen officiel pendant cette période a été 2 fr.57.

« L'adoption du taux de 2 fr. 50 paraît donc rationnelle. »
(Note préliminaire du budget.)

Article 4. — Produits des Postes, Télégraphes et Téléphones	}	785.000
» 5. — Produits de l'Exploitation des Chemins de Fer	}	1.460.495
» 6. — Produits des Forêts		430.000
» 7. — Intérêts des capitaux		403.591
» 8. — Produits divers		513.011
TOTAL (piastres). . .		<u>31.298.000</u>

TABLEAU DES DÉPENSES

CHAPITRES I. — Gouvernement général . . .	237.000
II. — Direction générale des Finances	90.620
III. — Direction du contrôle financier.	52.314
IV. — Direction de l'Agriculture, des forêts et du commerce . .	186.913
V. — Services militaires.	5.521.848
VI. — Services maritimes. Personnel.	126.275
VII. — » Matériel.	87.740
VIII. — Service judiciaire.	777.930
IX. — Gendarmerie	196.703
X. — Trésorerie	82.657
XI. — Douanes et régies. Personnel.	3.001.620
XII. — » Matériel.	4.382.460
XIII. — Postes et Télégraphes. Person- nel.	1.451.915
XIV. — » Matériel.	465.100
XV. — Enregistrement, Domaines et Timbre	173.598

XVI. — Service forestier	331,408
XVII. — Service géographique . . .	110,039
XVIII. — Travaux publics, Personnel .	1,185,462
XIX. — » Matériel .	2,586,880
XX. — Chemins de fer, Personnel .	620,919
XXI. — » Matériel .	545,850
XXII. — Instruction publique et Éta- blissements scientifiques .	358,008
XXIII. — Résidences et Établissements français en Extrême-Orient	248,722
XXIV. — Subventions et Primes à la marine marchande	728,626
XXV. — Transports	598,000
XXVI. — Dépenses diverses.	1,580,040
XXVII. — Dettes remboursables par annuités	5,569,353
XXVIII. — Dépenses d'ordre.	mémoire
XXIX. — Dépenses extraordinaires, »	
TOTAL	31,298,000

§ 2. — EXAMEN DES ARTICLES DE RECETTES.
LES RÉGIES FINANCIÈRES

Article 1^{er}. — *Produit des douanes.* — Les textes qui contiennent actuellement les bases du régime douanier de l'Indo-Chine sont les suivants (1) :

1. En principe, les colonies sont soumises au même régime douanier que la métropole ; mais des modifications à ce

1° La loi du 11 janvier 1892 (tarif général métropolitain), modifiée par le décret du 29 novembre 1892. Les droits du tarif général étaient notablement réduits pour certaines marchandises de provenance asiatique auxquelles la population était accoutumée. Mais ce ne devait être qu'une situation transitoire destinée à prendre fin avec le développement de la production locale. L'Indo-Chine elle-même réclama bientôt le retour au tarif général.

2° Le décret du 29 décembre 1898 qui opéra quelques relèvements de droit.

3° Le décret du 30 janvier 1892 sur le tarif minimum.

Le régime des importations est ainsi établi : les marchandises venant de France ou des colonies françaises sont exemptes de droits ; les marchandises de provenance étrangère subissent suivant les cas, soit les droits du tarif général, soit ceux du tarif minimum, soit enfin ceux du tarif spécial à l'Indo-Chine (décret du 29 déc. 1898, tableau A).

Exportations. — Les produits à destination de la France ou des colonies françaises sortent sans payer de droits. Les produits à destination de l'étranger supportent les droits fixés au tarif spécial (tableau B, décret du 29 déc. 1898).

régime peuvent être demandées par les conseils locaux et accordées par des décrets en forme de règlements d'administration publique.

Les produits des douanes s'élevaient :

En 1899	{	A 3.392.806 p. 09 (<i>Droits d'importation</i>).
		Et à 3.172.626 p. 65 (<i>Droits d'exportation</i>).
En 1902	{	A 4.485.363 p. 68 (<i>Import.</i>).
		Et à 3.987.715 p. 31 (<i>Export.</i>).

L'exercice 1904 marqua une diminution notable.
Les droits tombèrent :

à 3.991.394 p. 50 pour l'importation
et à 3.285.095 p. 79 pour l'exportation.

Remarquons que les chiffres ci-dessus comprennent, pour l'exportation, les droits à la sortie des riz dont le rendement n'est pas indiqué à part dans les comptes administratifs.

Les prévisions de recettes s'élèvent pour 1907 à 4.010.000 piastres pour les importations et à 2.700.000 pour les exportations (dont 1.000.000 de piastres pour la taxe de sortie sur les riz.)

Le transit à travers l'Indo-Chine ne se fait pas en franchise (sauf pour les marchandises à destination de France) comme cela a lieu dans la métropole ; les produits transitant bénéficient seulement d'une détaxe de 80 0/0 sur les droits d'importation. Les droits de transit sont prévus au budget de 1907 pour 220.000 piastres.

Les droits d'importation et d'exportation forment les recettes principales des droits de douane. Le

budget perçoit en outre diverses taxes d'un rendement beaucoup moindre. Ce sont, dans l'ordre où elles sont inscrites au budget de 1907 :

Droit de statistique. . . .	170.000 p.
Droits d'entrepôt	80.000 p.
Droits de phare et d'encrage. . . .	120.000 p.
Droits de navigation	80.000 p.
Droits de flottage	130.000 p.
Taxes des docks. . . .	10.000 p.
Taxes diverses	150.000 p.
Amendes et confiscations	6.000 p.

Ces taxes constituent surtout des moyens de surveillance et de vérification pour l'administration des douanes. Ainsi les droits de statistique permettent de dresser un état exact des importations et des exportations. La perception des droits de navigation et de flottage permet d'exercer une surveillance active sur les barques de toute sorte et les radeaux qui circulent en Indo-Chine et sont souvent les véhicules de la contrebande.

Article 2. — § 1. — Droits de consommation. — Leur produit, 8.578.000 piastres provient des alcools européens, des alcools indigènes, des droits sur le tabac et les huiles minérales, enfin de la régie des allumettes.

Alcools. — La réglementation actuellement en vigueur est contenue dans les arrêtés des 20 et 22 décembre 1902, approuvés par le décret du 7 août 1903.

D'après l'article 1^{er} de l'arrêté du 20 décembre

1902, « les alcools ou spiritueux importés ou fabriqués en Indo-Chine sont frappés de taxes de consommation sur la base du litre d'alcool pur. La perception de ces taxes est confiée au service des douanes et régies de l'Indo-Chine. » L'article 2, modifié par un arrêté du 10 septembre 1903 fixe la quotité de la taxe à 3 francs par litre d'alcool pur. Les alcools non rectifiés, préparés pour la consommation des indigènes, sont assujettis à une taxe réduite fixée à 0 p. 30 par litre d'alcool pur (1). Les alcools indigènes ne sont admis à la circulation et à la vente pour la consommation qu'autant qu'ils ont une force alcoolique égale ou supérieure à 40 degrés réels.

Tout individu ou société désirant fabriquer de l'alcool doit obtenir une autorisation du directeur des douanes et régies. Celui-ci peut rejeter la demande si la création d'une nouvelle distillerie lui semble inopportune. Les distillateurs doivent livrer tout l'alcool fabriqué à la régie ou aux débitants généraux, à des prix fixés par l'administration.

Les arrêtés des 20 et 22 décembre 1902 avaient une portée générale ; mais, dans la pratique, la colonie fut divisée en trois groupes pour l'application (Rapport de M. Gervais).

1. « Dans l'étendue des territoires de la Cochinchine et du Cambodge, cette taxe est fixée à 0 p. 50 par litre d'alcool pur. » Arrêté du 6 mai 1903.

Dans le premier groupe (Tonkin et Nord-Annam) les arrêtés de 1902 furent presque aussitôt mis en vigueur. Deux conventions passées, l'une le 31 décembre 1902 avec M. Debeaux pour la vente des alcools indigènes, l'autre le 10 mars 1903 avec la Société des distilleries de l'Indo-Chine, et la Société des distilleries du Tonkin pour la fabrication de l'alcool nécessaire dans ce groupe, établissaient le monopole de la fabrication et de la vente. Les distilleries livrent tout leur alcool au débitant général. L'administration s'est interdit d'autoriser l'ouverture d'aucune autre distillerie, mais elle s'est réservée le droit d'exercer directement le monopole en rachetant à l'expiration du contrat toutes les installations. La faculté de rachat n'est pas prévue en cours du contrat qui doit durer dix ans.

Dans le deuxième groupe (Centre et Sud-Annam), la configuration physique du pays, composé de vallées transversales entre lesquelles les communications sont très difficiles, aurait rendu impossible l'approvisionnement avec une seule distillerie et un seul magasin de vente. Aussi l'arrêté du 16 septembre 1898 reste-t-il momentanément en vigueur.

Il y a une vingtaine d'usines qui sont étroitement surveillées par la régie.

Dans le troisième groupe (Cochinchine et Cambodge), la fabrication a été confiée à la Société française des distilleries de l'Indo-Chine par contrat du

15 novembre 1905. Les autres distilleries peuvent participer à la production en cas d'augmentation de la consommation. L'administration s'est réservée le droit de racheter à l'expiration du contrat et même avant cette expiration. L'alcool fabriqué est livré à la régie qui se charge de la vente, sans passer par l'intermédiaire des débitants généraux. Le contrat est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1906.

Les droits sur l'alcool indigène produisaient :

2. 617. 785 p. 35 en 1899

3. 283. 033 p. 45 en 1902

Ils sont prévus au budget de 1907 pour 5.853.000 p.

Les alcools européens qui ont donné 449.404 p. 51 de recettes en 1905 sont prévus pour 460.000 piastres en 1907.

Le régime des alcools indigènes a été l'objet d'attaques très violentes, et a suscité un profond mécontentement dans la population.

L'alcool indigène, en effet, peut être considéré comme un aliment de première nécessité pour l'Annamite.

Celui-ci en consomme presque chaque jour, plus ou moins suivant sa condition ; toute cérémonie publique ou privée est prétexte à de nombreuses libations. D'ailleurs, l'usage de cet alcool ne paraît pas présenter de graves inconvénients pour la santé (Demorgny).

D'autre part, les distilleries étaient très nombreuses,

eu raison de la simplicité des appareils nécessaires à la fabrication. Dans ces conditions, l'institution du monopole devait fatalement entraîner beaucoup de mécontentements et de rancunes.

La plupart des distilleries indigènes ont dû arrêter leur production, tuées par la concurrence des sociétés françaises dont les procédés perfectionnés permettaient un rendement plus abondant et un prix de revient moindre (1). L'Administration a constaté ce résultat sans satisfaction ; elle a cru pouvoir en tirer la preuve de la préférence des indigènes pour l'alcool sorti des distilleries européennes : c'est une mauvaise plaisanterie. L'Annamite aurait vite fait d'abandonner l'alcool de la régie s'il pouvait s'approvisionner dans les anciennes distilleries. L'alcool fabriqué par celles-ci avait en effet un goût empyreumatique spécial très apprécié des indigènes ; que l'alcool de la régie débarrassé de toute impureté ne présentepas. Aussi bon nombre d'Annamites se mettent aujourd'hui à boire du vin et du cognac français.

D'ailleurs l'approvisionnement des débits particuliers n'est même pas toujours assuré ; le débitant général cherchant principalement à réaliser de gros

1. Cette élimination des distilleries indigènes était d'autant plus odieuse que dans les années précédentes, leurs propriétaires avaient été obligés de les aménager suivant les prescriptions édictées par la régie, en vue de faciliter l'exercice.

bénéfices approvisionne d'abord les parties les plus riches du pays.

Mais ce qui a surtout exaspéré l'indigène c'est l'extraordinaire rigueur avec laquelle la Régie poursuit la fraude, et le système des primes accordées aux dénonciateurs. Avec ce système : « l'habitant le plus honnête, le plus respectueux des règlements est toujours sous la menace de démêlés avec le fisc, surtout s'il est aisé ou s'il a quelque vengeance à redouter. Une jarre ayant renfermé de l'alcool, un débris de vieil alambic, un simple tuyau de bambou sentant l'alcool sont déposés clandestinement dans le voisinage de l'habitation. Cela suffit. Peu après, apparaît un agent de la Régie qui dresse un procès-verbal. Une amende ou une transaction s'ensuivent et indicateurs et agents touchent une prime. De récents débats devant la cour de Saïgon ont établi que des agents européens pouvaient être les instigateurs de ces criminelles simulations de fraude (1). »

Tabacs. — Le droit de circulation sur les tabacs fut établi par l'arrêté du 21 octobre 1899. Les tabacs, pour la perception de la taxe, étaient répartis en diverses catégories suivant leur qualité et taxés au poids.

Un arrêté du 26 septembre 1900 soumit à l'exercice les fabriques de cigares et de cigarettes.

1. Rapport de M. GERVAIS.

L'imposition des tabacs souleva de violentes critiques. La *Quinzaine coloniale* du 25 décembre 1899 voyait là une innovation impolitique et vexatoire au premier chef. Elle s'élevait particulièrement contre le mode de perception : système de la Régie avec ses formalités tracassières et inquisitoriales. Elle constatait que tous les membres non fonctionnaires du Conseil supérieur avaient voté contre.

Le directeur des douanes et régies estimait au contraire que le tabac étant une denrée tout à fait inutile à l'existence, devait être imposé ; il allait plus loin et disait : « Peut-être même la taxe de circulation aura-t-elle servi à attirer l'attention sur un produit trop délaissé par les colons (1). »

Sans vouloir prétendre que cette opinion a reçu la confirmation des faits, il est juste de constater que la culture du tabac a pris un développement considérable dans ces dernières années. Les colons sont arrivés à produire des tabacs de qualité supérieure ; mais ils contestaient l'assimilation avec les tabacs étrangers pour éviter la taxe qui frappe les qualités supérieures. Des difficultés avaient surgi à la suite de ces prétentions entre l'administration des douanes et les industriels. Aussi un arrêté du 19 avril 1906 créa-t-il une nouvelle catégorie « le tabac chi-

1. Note de l'administration des douanes dans le rapport de M. Doumer.

noix », intermédiaire par son origine et sa qualité entre les tabacs indigènes et les tabacs supérieurs.

La progression des produits de la taxe sur les tabacs est des plus remarquables.

De 71.527 p. 44, en 1899, ils passaient à 561.398 p. 30 en 1902.

Ils sont prévus au budget de 1907 pour 1.300.000 p.

Cette taxe est une de celles dont la perception a soulevé les plus vives critiques; il faut reconnaître d'ailleurs qu'elles sont justifiées. L'indigène qui transporte du tabac « se voit arrêté pendant de longues heures à chaque poste de douane; il doit chaque fois décharger son tabac, le peser sous les yeux de l'agent, puis le rembarquer dans son sampan. Il est certain que, après cinq ou six manipulations de ce genre, les tablettes de tabac fendues ou brisées ont perdu une grande partie de leur valeur marchande (1). »

La taxe sur la noix d'arec établie en même temps que celle sur le tabac suscita les mêmes critiques. Sans doute l'administration recommande aux agents d'observer une certaine tolérance, mais cela n'a d'autre effet que de troubler davantage encore l'esprit des indigènes. « On laisse passer certains jours, sans difficulté, un individu porteur d'une charge de noix

1. Rapport de M. GERVAIS.

d'arec ; on l'arrête le lendemain pour une quantité moindre (1). »

On a déjà fait droit aux réclamations des contribuables en supprimant la taxe sur l'arec (Arrêté du gouv. gén., 19 janvier 1906 (2). Il serait facile de remplacer la taxe sur le tabac par un impôt direct sur les plantations en raison de la surface ou du nombre de pieds, comme l'ont demandé à plusieurs reprises les corps élus.

Les *huiles minérales* propres à l'éclairage acquittent un droit de consommation de 6 francs par 100 kilogrammes. (Ar. gouv. gén., 19 avril 1906). Recettes prévues pour 1907: 600.000 piastres.

Droit de consommation sur les allumettes. (Ar. gouv. gén., 7 février 1899). — L'ouverture des fabriques d'allumettes est subordonnée à une autorisation, et les fabriques autorisées sont soumises à l'exercice.

Les allumettes fabriquées sont aussitôt placées en entrepôt. Le droit est liquidé et perçu par l'administration des douanes et régies sur les quantités sortant de l'entrepôt pour la consommation. Le droit est de 0 p. 025 par paquet de dix boîtes de 70 allumettes (arrêté du 19 avril 1906), plus un droit représentatif des frais d'exercice si elles sont fabriquées

1. C. BERNARD: l'Indo-Chine.

2. Elle avait rapporté 109.697, p. 58 en 1905.

dans le pays ; et qui est fixé à 0 p. 01 par dix boîtes si elles sont importées (1).

Recettes prévues pour 1907 : 315,000 piastres.

§ 3. — *Régie de l'opium*. — Le régime de l'opium est contenu dans l'arrêté du 7 février 1899. Aux termes de l'article 1^{er} : « L'achat, la fabrication et la vente de l'opium constituent un monopole dont l'exploitation est confiée à l'administration des douanes et régies de l'Indo-Chine. » Article 2 : « Le monopole d'achat et de fabrication est absolu et ne peut être exploité qu'en régie directe. Le monopole de la vente pourra être exercé soit en régie directe, soit par des tiers autorisés, fermiers ou régisseurs intéressés...

L'administration achète à Calcutta ou au Yunnan l'opium brut qu'elle prépare dans ses bouilleries. Les entrepôts d'opium sont tenus par la régie elle-même ; l'institution des débitants généraux présentait des inconvénients. Les débitants s'engageaient à écouler un minimum d'opium et jamais ils ne le dépassaient. La plupart étant Chinois profitaient de leurs relations commerciales avec le Yunnan ou le Quang-Si pour organiser la fraude, et il était impossible à l'administra-

1. Longtemps on crut voir dans cette taxe les éléments d'un droit différentiel. Des procès furent intentés à l'administration. Un arrêt de la Cour de cassation du 12 novembre 1901 donna droit à la régie.

tion de connaître le chiffre exact de la consommation.

Les prix de vente de l'opium sont fixés par des arrêtés du gouverneur. Il y a un tarif spécial pour la Cochinchine et pour chacun des protectorats.

L'opium fumé laisse un résidu appelé « dross » qui est très riche en morphine et peut servir par conséquent à fabriquer de l'opium. Pour obvier à la fraude dans la mesure du possible, l'administration a imaginé d'obliger tout acheteur d'opium à verser à titre de garantie de rapport du dross une somme égale au tiers du prix net de l'opium acheté. Cette provision lui est remboursée si dans le mois il rapporte de dross 40 0/0 du poids d'opium acheté.

L'opium fournit au budget un contingent important de ressources. Il a rapporté :

en 1899	5.708.820 p. 41
» 1901	6.326.310 p. 64
» 1903	7.660.260 p. 67
» 1905	7.000.819 p. 65
Prévisions pour 1907 :	7.035.000 p.

Le monopole de l'opium rencontra des adversaires acharnés dans la métropole. Ils flétrissaient avec indignation l'attitude du gouvernement général de l'Indo-Chine qui non seulement tolérait l'usage de ce poison dans notre colonie, mais encore s'en était fait marchand ; rôle bien peu digne des représentants d'une nation civilisée et colonisatrice.

Les critiques étaient devenues plus aiguës depuis que la Chine (suivant en cela l'exemple du Japon), dans un édit impérial de septembre 1906 avait manifesté l'intention de supprimer dans un délai de dix ans toutes les fumeries d'opium, alléguant que sa consommation était une cause « de la pauvreté du peuple et de la faiblesse de la nation ».

N'étions-nous pas dès lors moralement obligés de suivre le mouvement prohibitionniste ?

Le ministre des Colonies, ému par la campagne engagée dans une partie de la presse métropolitaine, consulta le gouverneur général de l'Indo-Chine sur l'opportunité d'une interdiction absolue et immédiate de l'opium. Malgré les dangers que devait susciter une mesure aussi radicale, le ministre manifesta le désir de la voir réaliser. En conséquence, un arrêté du gouverneur général, paru au *Journal Officiel* français du 27 août 1907 porte :

« Article premier. — L'ouverture des fumeries d'opium est interdite sur toute l'étendue du territoire de l'Annam et du Tonkin.

« Art. 2. — Aucune installation de nouvelles fumeries en Cochinchine et au Cambodge ne sera autorisée. »

Cet arrêté enlève du coup 7 millions de piastres au budget général, au moment où celui-ci, sortant d'une crise très grave, n'avait pas trop de toutes ses ressources.

Est-ce par une augmentation des autres contributions qu'on espère combler le déficit ? Il faudra alors surcharger les denrées de première nécessité, tandis qu'il était si facile de conserver un impôt portant sur une consommation de luxe, que les contribuables acquittaient volontairement. Mais parviendra-t-on à retrouver 7 millions de piastres ?

La prohibition de l'opium nous semble donc nettement dangereuse au point de vue financier. De plus, nous ne voyons pas ce que le monopole avait de contraire aux sentiments d'humanité. Un journal cochinchinois affirmait récemment que les Chinois étaient à peu près les seuls à consommer de l'opium en Indo-Chine. La proportion des fumeurs de race annamite ne dépasserait pas 3 0/0 dans les villes et 2 0/0 dans l'intérieur. L'Annamite se contente du tabac et de la chique de bétel. D'ailleurs, ses ressources ne lui permettent pas l'usage d'un produit aussi cher que l'opium, et le peu d'activité de sa vie intellectuelle le dispense de sentir le besoin d'excitants.

Remarquons enfin l'étrange contradiction qu'il y a à voir une nation colonisatrice chez qui l'alcool cause des ravages si terribles, réserver les rigueurs de sa vertu pour ses colonies.

§ 4. — *Régie des sels.* — Le droit de consommation sur le sel a été établi par l'arrêté du 20 octobre 1899. Ce texte subordonne à une autorisation de l'administration l'exploitation des marais salants et

soumet les salines à l'exercice des agents de la Régie.

Les sauniers doivent livrer à l'administration la totalité de leur sel. Les entrepôts furent gérés par la Régie jusqu'en 1903. Un arrêté du 23 juin 1903 estimant que le rôle commercial imposé aux agents ne convenait pas à leur caractère, décida que des particuliers choisis par la Régie pourraient être placés à la tête des entrepôts. En vertu de cet arrêté, deux contrats furent passés chargeant des particuliers du soin de créer et gérer des entrepôts et magasins de vente, l'un pour la Cochinchine, le Cambodge et le Sud-Annam avec M. Carnavaggio, l'autre pour le Tonkin et le Nord-Annam avec M. Debeaux. Le premier n'ayant pas rempli ses engagements fut évincé et la régie directe reprit son cours. (*Rapport de M. Gervais.*)

L'arrêté du 23 juin 1903 donne en outre à l'administration le pouvoir de restreindre la vente à tout acheteur à telle quantité qu'il sera utile ; cela, dans le but d'empêcher toute spéculation sur cette denrée de première nécessité.

Le prix de vente du sel aux débitants comprend plusieurs éléments ; d'abord le prix d'achat aux sauniers, les frais d'entrepôt, puis le droit de consommation. Fixé à 2 fr. 50 par 100 kilogrammes en 1899, ce droit a été successivement porté à 4 francs, puis à 2 piastres et enfin à 2 p. 25 (Arrêté du 19 avril 1906).

Le monopole du sel, la gabelle comme on l'appelle a eu des effets désastreux, qui justifient pleinement les violentes critiques qu'on lui a adressées.

Ce devait être une mesure vexatoire pour deux raisons ; d'abord, parce qu'il s'agit d'une denrée de première nécessité, ensuite, parce que le sel fait l'objet dans la colonie d'un commerce très actif et alimente des industries très importantes ; poissons salés, fabrication de saumures...

Le premier effet du monopole a été de porter la confusion chez les sauniers établis tout le long des côtes. La plupart de ceux-ci qui ajoutaient un métier à leur petite industrie ou qui étaient liés par contrat avec les pêcheurs se sont vus obligés pour satisfaire aux exigences de la Régie, de rompre leurs contrats ou d'abandonner leur métier accessoire ; ils n'ont jamais obtenu d'indemnité.

La nécessité pour les pêcheurs, de payer régulièrement à l'entrepôt le sel dont ils ont besoin et dont le prix a décuplé, les restrictions que l'administration peut légalement apporter à la vente ont provoqué un arrêt fâcheux dans le développement de l'industrie des poissons salés, qui constituaient un élément important de trafic.

Il fallait s'attendre à voir la contrebande prendre une extension considérable ; cela n'a pas tardé. La répression de la fraude a nécessité un personnel nombreux, qui coûte très cher et multiplie les perquisi-

tions vexatoires. Enfin le monopole n'empêche pas qu'il y ait parfois des disettes de sel.

Le rendement de la régie des sels est passé

de 1.663.949 p. 88 en 1899
à 2.229.519 p. 74 en 1901
puis à 2.805.096 p. 51 en 1904.

Les prévisions pour 1907 sont inférieures de 90.000 piastres à celles de 1906 (3.230.000 p.) .

§ 5. — *Taxe à la sortie des riz*: 1.000.000 p. — Le riz supporte à la sortie, d'abord un droit de douane *ad valorem* de 3 0/0 (décret du 29 décembre 1898) et, en outre, une taxe représentative de l'impôt foncier perçue sur les riz, paddys, brisures et farines sortant de l'Indo-Chine pour une destination quelconque. (Ar. gouv. gén., 7 février 1899.)

§ 6. — Recettes accessoires des contributions indirectes.

(Dommages-intérêts...) 57.000 piastres.

§ 7. — Recettes diverses et accidentelles.

§ 8. — Recettes d'exercices clos.

§ 9. — Amendes et confiscations (Régies, 27,900 p.).

Article 3. — *Produits de l'enregistrement, des domaines et du timbre.* — Ce sont les recettes instituées par les arrêtés des 13 novembre 1900 (Enregistrement, timbre et hypothèque) et 15 janvier 1903 (Domaine).

Les produits de l'article 3 sont passés

de 685.855 p. 11 en 1900

à 1.065.036 p. 20 en 1902.

Prévisions pour 1907 : 1.192.000 piastres.

Article 4. — Postes, télégraphes et téléphones. —

Les produits proviennent des recettes des taxes postales (correspondances, colis postaux, mandats) 390.000 piastres; des taxes télégraphiques, 257.000 piastres; des abonnements au téléphone, 190.000 piastres.

Il a été perçu en 1899, du chef des postes et télégraphes, 385.161 p. 35. La recette prévue pour 1907 est de 785.000 piastres.

Article 5. — Chemins de fer : 1.460.495 piastres.

Ces produits comprennent :

La redevance fixe payée par le concessionnaire des chemins de fer de Saïgon à Mytho : 36.000 piastres, et la part dans les bénéfices : 25.000 piastres, le produit de l'exploitation en régie des lignes de chemins de fer de Hanoï à la frontière du Quang-Si, de Hanoï à Than-Hoa et a Vinh, les produits de l'exploitation de la ligne de Tourane à Hué ; les produits de l'exploitation du chemin de fer de Saïgon à Khan-Hoa ; la redevance payée par la Compagnie des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan pour frais de contrôle des lignes en construction et en exploitation ; des recettes diverses.

La progression des recettes de l'exploitation a été la suivante :

182.081 p. 39 en 1899

444.510 p. 94 en 1902

1.008.509 p. 26 en 1905

Article 6. — *Produits des Forêts* : 430.000 piastres.

§ 1. — Permis de coupe et commissions. 23.000 p.

§ 2 et 3. — Vente des produits domaniaux 403.000 p.

§ 4. — Redevances territoriales. 800 p.

§ 5. — Transactions. 3.200 p.

RECETTES RÉALISÉES EN 1901 : 247.000 piastres.

Article 7. — *Intérêts de capitaux* : 403.594 piastres.

Ce total se décompose ainsi :

1° Intérêts servis par la Banque de l'Indo-Chine sur le compte courant du Trésor : 100.000 piastres ;

2° Intérêts des titres de rente française achetée avec les fonds de la caisse de réserve : 93.594 piastres ;

3° Intérêts de fonds d'emprunt déposés à la Caisse des dépôts et consignations : 210.000 piastres.

Article 8. — *Produits divers* : 513.011 piastres.

§ 3. — EXAMEN DES CHAPITRES DE DÉPENSES.

L'accroissement du nombre des chapitres de dépenses, qu'on remarque au budget de 1907 (29 chapitres, au lieu de 23 en 1906, s'explique par ce fait

que les services les plus importants ont été dédoublés, de façon à présenter sous deux rubriques distinctes, les dépenses de personnel d'une part, et d'autre part celles de matériel. Cette mesure facilitera le contrôle des opérations budgétaires et rendra moins commodes les virements au profit du personnel de crédits affectés à des dépenses de matériel.

Parmi les chapitres de dépenses, il en est dont l'inscription au budget général a procédé du désir de réaliser une certaine centralisation administrative. Ils se réfèrent à des services dont la direction confiée au gouverneur général lui permet d'exercer une action prépondérante sur l'administration, les finances, la justice et l'enseignement dans la colonie.

Examinons-les rapidement.

CHAPITRE I. — *Gouvernement général*. — Jusqu'en 1906 ce chapitre portait comme rubrique : gouvernement général et secrétariat général. Sa dotation qui resta stationnaire jusqu'en 1903 (255.000 p.) s'élevait à 373.600 piastres au budget de 1906. Par suite de la suppression du secrétariat général et de la création d'une direction des finances et de la comptabilité, les dépenses inscrites en 1906 au chapitre I^{er} ont été réparties en 1907 en deux chapitres distincts. « L'ensemble des crédits prévus à ces deux chapitres (I et II) présente par rapport aux crédits alloués en 1906 une diminution de 45.980 piastres » (Note préliminaire du budget).

Les dépenses du chapitre I^{er} se composent principalement des soldes du personnel européen composant le cabinet du gouverneur général, et les bureaux politique, administratif, militaire et des archives ; ainsi que de celles du personnel indigène.

Il en est de même pour la direction des finances et de la comptabilité, instituée par décret du 8 décembre 1906.

La direction du contrôle financier reçut 67.000 p. en 1899 et 64.987 piastres en 1906. Une économie de 12.673 piastres provenant de la suppression de l'emploi de directeur adjoint dont le titulaire est devenu directeur général des finances, a été réalisée sur ce chapitre.

CHAPITRE IV. — *Direction de l'Agriculture, des Forêts et du Commerce.* — Inscrite au budget de 1899 pour 62.000 piastres, à celui de 1902 pour 92.000 piastres, elle reçoit en 1907 un crédit de 186.913 piastres en diminution de 32.587 piastres relativement à celui de 1906.

Cette diminution a porté surtout sur les dépenses de personnel. Il est regrettable que les crédits alloués au service agricole, aux stations expérimentales, au service vétérinaire et des épizooties, au musée agricole et commercial, aux œuvres de colonisation aient également subi des réductions.

Les crédits alloués au service judiciaire (Parquet général, cour d'appel, tribunaux et justices de paix,

interprètes) n'ont pas beaucoup augmenté. Il figuraient au budget de 1899 pour 684 868 piastres, à celui de 1902 pour 759.000 Le crédit pour 1907 est inférieur de 28.527 piastres à celui de 1906.

Le service de la Trésorerie organisé en 1904 (décret du 14 juillet 1904, modifié par celui du 11 novembre 1905) comprend : un trésorier général, quatre trésoriers particuliers, des payeurs, des commis. Le crédit alloué pour 1907, 82.657 piastres, est supérieur de 9.219 piastres au crédit de 1906. La différence correspond au remboursement à la Cochinchine des dépenses du personnel européen et indigène affecté à la Trésorerie de Saïgon aux opérations du budget général.

CHAPITRES XI ET XII. — *Douanes et Régies* — (*Personnel et Matériel*). — Ce service est régi par le décret du 5 septembre 1906. Il comprend, en personnel, un service sédentaire et un service actif. Le chapitre XII fait face aux dépenses des bâtiments et de la flottille, puis aux frais nécessités par les diverses régies, achat de vignettes, frais d'estampillage pour les allumettes ; achat d'opium brut, fabrication et transport ; achat de sel aux salines, frais de manipulation et d'entrepôt ; achat et transport de l'alcool. Aussi ces deux chapitres constituent-ils une des grosses dépenses du budget : ils absorbent 7.384.080 piastres.

CHAPITRES XIII ET XIV. — *Postes et Télégraphes* (*Personnel et Matériel*). — Les dépenses de person-

nel sont relativement modérées grâce à un très large emploi du personnel indigène (1.200 commis et facteurs).

Les dépenses de matériel comprennent la construction et l'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques.

CHAPITRE XV. — *Enregistrement, Domaine et Timbre.* — L'unification du service a été rendue nécessaire par le décret du 31 juillet 1898 qui prévoyait les ressources indirectes comme devant alimenter le budget général. Les dépenses de ce chapitre ont passé de 127.000 piastres en 1900 à 208.000 piastres en 1902 et à 169.900 piastres en 1906. Le budget de 1907 accuse une légère augmentation.

CHAPITRE XVI. — *Service forestier.* — Il a été unifié par l'arrêté du 8 juin 1900. Le crédit de 301.408 p. prévu pour 1907 est consacré aux traitements du personnel européen ; service actif et sédentaire, au personnel indigène, aux travaux d'amélioration des forêts et aux frais de tournée.

CHAPITRE XVII. — *Service géographique.* — (Ar. gouv. gén. du 5 juillet 1899). Il comprend les frais du personnel chargé de dresser les cartes du pays.

CHAPITRE XXII. — *Instruction publique et établissements scientifiques.* — Le total des crédits de ce chapitre: 358.000 piastres est supérieur de 36.242 p. aux prévisions de l'exercice 1906. Il comprend une première section: Direction générale de l'Instruction

publique (Décret du 14 novembre 1905) qui ne figurait pas au budget de 1906. Un crédit de 10.000 p. est ouvert dans cette section pour l'Université indochinoise. Les sections suivantes sont consacrées : la seconde à l'Ecole de médecine de Hanoï, la troisième à l'Ecole française d'Extrême-Orient, la quatrième au service météorologique, la cinquième à une mission scientifique permanente, la sixième aux dépenses diverses.

Le désir de centraliser au profit du gouverneur n'a n'a été l'unique but poursuivi par l'institution du budget général ; la principale raison invoquée à son appui était tirée de la nécessité de constituer l'outillage économique de la colonie. C'est à cette partie du programme de 1898 que répond l'inscription au budget des chapitres XVIII et XIX, XX et XXI, XXIV et XXVII.

Les chapitres XVIII et XIX, Travaux Publics, Personnel et Matériel, émargent au budget pour la somme totale de 3.772.342 piastres accusant une diminution d'environ 600.000 piastres par rapport à l'exercice 1906. Cette diminution porte sur le matériel. D'après la note préliminaire du budget, il n'en doit pas résulter une moins grande activité dans l'exécution des travaux ; la réduction du crédit correspond aux reliquats constatés aux exercices 1904 et 1905 et prévus pour 1906 sur les crédits ouverts pour travaux.

Le personnel européen et indigène des Travaux

Publics est réparti entre les services suivants : Direction, Ponts et Chaussées et Hydraulique agricole, Bâtiments civils, Navigation intérieure, Ports de commerce, éclairage et balisage, service des mines.

Les principaux articles du matériel se rapportent à l'entretien et aux grosses réparations des routes, des ports maritimes ; puis aux travaux neufs qui absorbent des crédits importants : routes et ports 82.000 piastres ; rivières et canaux 945.000 piastres (dragage, balisage, dérochement) ports maritimes 835.000 piastres ; éclairage et balisage des côtes 165.000 piastres.

La dotation des travaux publics était presque la même dès l'apparition du budget général. Les crédits s'élevaient en 1899 à 3.490.000 piastres et en 1902 à 4.444.000 piastres.

L'ouverture de voies ferrées devait occuper la première place parmi les travaux publics. Les travaux et le service des emprunts imposent à la colonie une charge très lourde, et sans cesse croissante.

En 1899 les dépenses pour travaux s'élevaient à 724.000 piastres et celles nécessitées par le service de la dette à 881.573 piastres.

En 1902 ces crédits atteignaient respectivement 455.000 et 4.737.000 piastres.

Le budget de 1907 prévoit 1.166.769 piastres pour les chemins de fer et 5.569.353 piastres pour le service de la dette.

Les crédits des chapitres XX et XXI sont consacrés aux traitements du personnel et aux dépenses d'exploitation des lignes.

Le service de la dette comprend :

1° La part de l'Indo-Chine dans l'annuité de l'emprunt de 80 millions contracté par le protectorat de l'Annam-Tonkin : 720.000 piastres. Cette part correspond à l'intérêt et à l'amortissement des fonds de l'emprunt qui ont servi à des travaux d'intérêt général ;

2° L'annuité de remboursement de l'emprunt de 200 millions complètement réalisé 3.171.216 piastres ;

3° L'annuité de remboursement du capital de construction du chemin de fer de Saïgon à Mytho, 126.310 piastres ;

4° L'annuité affectée au service de l'intérêt et de l'amortissement des obligations garanties de la Compagnie française des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan, 1.200.000 piastres ; enfin, un crédit provisionnel, en vue de la garantie d'un nouvel emprunt, 350.000 piastres.

Nous pouvons rattacher aux dépenses entraînées par la constitution de l'outillage économique les subventions aux services maritimes postaux, les primes à la marine marchande, les encouragements à la navigation fluviale prévus au chapitre XXIV. Il apparut pour la première fois en 1902 avec un crédit de 943.000 piastres.

Reste enfin une troisième catégorie de dépenses ; celles ayant trait aux services militaires et maritimes, à la gendarmerie, aux résidences et établissements français en Extrême-Orient.

La plupart de ces dépenses incombait à la métropole en 1898. Leur transfert au budget de la colonie fut le principal motif qui détermina le gouvernement à accepter le budget général.

La principale dépense du chapitre V est constituée par la contribution de l'Indo-Chine aux dépenses militaires occasionnées à la métropole. Elle s'élève à 5.360.000 piastres (13.650.000 francs). Il y a lieu de remarquer l'augmentation rapide de ce chapitre qui était prévu :

En 1899 pour 3.271.000 piastres
et en 1902 pour 4.870.000 —

Les services maritimes comprennent les dépenses de personnel et de matériel des stations locales du Tonkin et de la Cochinchine. Les crédits alloués en 1901 s'élevaient à 346.000 piastres.

Les allocations du chapitre XXIII s'appliquent aux consulats d'Extrême-Orient, aux postes médicaux et aux écoles françaises. En 1899 elles étaient prévues pour 115.000 piastres.

Remarquons enfin l'importance des crédits de transports (chapitre XXV), 598.000 piastres, qui sont surtout consacrés aux dépenses entraînées par les dé-

placements pour congés ou maladies du personnel européen.

Dans le chapitre des dépenses diverses nous relèverons seulement les articles 5 : subventions aux budgets locaux, 715.000 piastres, et 7 : direction générale de la santé publique : 17.749 piastres.

§ 4. — PRÉPARATION DU BUDGET GÉNÉRAL. LES AUTORITÉS QUI Y PARTICIPENT. APPRÉCIATIONS CRITIQUES

Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 31 juillet 1898, le budget général est « arrêté en Conseil supérieur de l'Indo-Chine par le gouverneur général et approuvé par décret rendu en Conseil des ministres sur la proposition du ministre des Colonies... » Dans l'œuvre de la préparation du budget nous nous trouvons tout d'abord en présence du gouverneur général.

Il fut institué par le décret du 17 octobre 1887 et ses attributions déterminées par celui du 21 avril 1891. Elles sont nombreuses et fort importantes. D'après l'article 1^{er} du décret de 1891 le gouverneur général est déclaré « le dépositaire des pouvoirs de la République dans l'Indo-Chine ». Seul, il correspond avec le Gouvernement, avec les agents diplomatiques et consulaires français en Extrême-Orient. Il nomme aux emplois civils et a un droit de présentation aux emplois qui sont attribués par décret.

Il organise les services et règle leurs attributions. Responsable de la défense de l'Indo-Chine, il dispose des forces de terre et de mer qui y sont stationnées.

Au point de vue fiscal, le décret de 1898 lui donne des droits importants en matière d'établissement de taxes. Aux termes de l'article 3 de ce décret : « Les taxes et contributions indirectes autres que les droits de douane, destinées à alimenter le budget général, sont établies par le gouverneur général en Conseil supérieur de l'Indo-Chine. Le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvés par décret. »

Il est donc essentiel de distinguer des taxes indirectes établies par le gouverneur général les droits de douane qui ne peuvent être établis que par décrets en Conseil d'État. La détermination du caractère douanier d'une taxe permet de décider si elle excède ou non les pouvoirs de l'autorité locale.

Un arrêt récent de la Cour de cassation du 21 janvier 1907, affirme très nettement que le caractère essentiel du droit de douane est d'être un droit protecteur des produits de l'intérieur, que ceux-ci bénéficient d'une exemption complète ou seulement d'une détaxe.

Cet arrêt de la Cour de cassation a eu une conséquence importante. Depuis 1898, presque tous les arrêtés créant des taxes ont été rendus immédiatement exécutoires, sans attendre l'approbation par

décret qui n'est donnée que fort tard. Le gouverneur tirait son droit d'exécution provisoire du décret du 30 janvier 1867 (1). Dans son arrêt du 21 janvier 1907, la Cour de cassation déclare que le gouverneur général n'est pas fondé à invoquer le décret de 1867 ; l'é-

1. *Article premier.* — « Dans les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les gouverneurs et les commandants sont autorisés à déterminer par arrêtés pris en Conseil d'administration, l'assiette, le tarif, les règles de perception et le mode de poursuite des taxes et contributions publiques. Les droits de douane sont exceptés de cette attribution et réservés pour être réglés par décrets. »

Art. 2. — « Les arrêtés rendus par les gouverneurs et les commandants en vertu de l'article précédent sont immédiatement soumis à l'approbation du ministre de la Marine et des Colonies. Ces arrêtés sont toutefois provisoirement exécutoires. »

C'est également par application de ce décret que la Cour de l'Indo-Chine validait les taxes et contributions établies par le gouverneur général en Annam-Tonkin avant 1898. La Cour de cassation a reconnu que le décret de 1867 ne s'applique que dans les « colonies », et que, d'ailleurs, il n'a pas été promulgué en Annam-Tonkin. D'après la Cour, les droits du gouverneur général en matière d'établissement de taxes dans le protectorat, se déduisent du décret du 27 janvier 1886, qui prévoit un budget spécial; or, ce budget doit forcément être alimenté par des impôts. « En conférant au résident général (plus tard au gouverneur général) le droit de dresser le budget, le décret du 27 janvier 1886 lui a donc implicitement donné celui de pourvoir aux recettes par des contributions appropriées. » Note de M. Dareste dans le *Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniale*. (Mars 1907.)

tendue de ses attributions fiscales étant exclusivement déterminée par l'article 3 du décret du 31 juillet 1898, qui ne parle pas du droit d'exécution provisoire. En conséquence, toute perception de droits effectuée avant l'intervention du décret d'approbation, doit être considérée comme illégale.

Toutefois, la Cour de cassation a décidé que l'approbation par décret couvrait toutes les irrégularités dont les arrêtés pouvaient être entachés.

Enfin, c'est le gouverneur général qui arrête en Conseil supérieur tous les budgets indo-chinois.

Les prévisions de recettes et de dépenses ont d'abord été établies par les agents locaux répartis sur tout le territoire, en s'appuyant sur les résultats de la pénultième année (1). Les états qu'ils ont dressés sont envoyés aux divers chefs de service, leurs supérieurs hiérarchiques. Ceux-ci examinent les propositions des agents locaux, les modifient s'il y a lieu. Puis ils arrêtent l'avant-projet du budget, après discussion avec le directeur des Finances et de la comptabilité, qui effectue la centralisation de toutes les prévisions budgétaires. « Il est chargé par délégation permanente et sous la responsabilité du gouverneur général, de la préparation du budget général. » (Décret du 8 décembre 1906, art. 2) (2).

1. L'abandon de cette règle a entraîné de graves inconvénients dans les derniers exercices. •

2. Auparavant, ce rôle appartenait au secrétaire général

Le projet de budget, avant d'être arrêté par le gouverneur, est soumis au Conseil supérieur. Ce conseil, institué par décret du 17 octobre 1887, article 10, fut réorganisé par les décrets des 3 juillet 1897 et 8 août 1898. Il est ainsi composé : le gouverneur général président, le général commandant en chef les troupes, le contre-amiral commandant en chef la division navale d'extrême Orient, le lieutenant-gouverneur de la Cochinchine, les résidents supérieurs du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge, un représentant de l'administration du Laos désigné par le gouverneur général, le directeur du Contrôle financier, le directeur des Finances et de la comptabilité (décret du 8 déc. 1906, art. 3), le chef du service judiciaire en Indo-Chine, le directeur des Douanes et Régies, le directeur du Commerce et de l'Agriculture, les directeurs généraux des Postes et Télégraphes, de la Santé, de l'Instruction publique, de l'École de médecine de Hanoï, et le trésorier général de l'Indo-Chine (décret du 19 janvier 1906), le commandant de la Marine et de la division navale de l'Indo-Chine (décret du 29 novembre 1906) ; le président du Con-

qui joignait à ses attributions financières diverses attributions politiques, administratives et contentieuses. Le décret de 1906 supprime le secrétaire général, et rattache au cabinet du gouverneur général toutes ses attributions politiques de façon à permettre au directeur de la comptabilité de se consacrer exclusivement à ses attributions financières.

seil colonial de Cochinchine, les présidents des Chambres de commerce de Saïgon, Hanoï, Haïphong, les présidents des Chambres d'agriculture de la Cochinchine et du Tonkin, les présidents des Chambre mixtes de commerce et d'agriculture de l'Annam et du Tonkin ; quatre notables indigènes, un pour la Cochinchine, un pour l'Annam, un pour le Tonkin, un pour le Cambodge (décret du 19 janvier 1906), le chef de cabinet du gouverneur général secrétaire, avec voix délibérative. Les membres indigènes sont désignés chaque année par le gouverneur général.

Un décret du 12 novembre 1905, article 1^{er}, décide en outre que : « Le député de la Cochinchine et les délégués élus des autres colonies de l'Indo-Chine au Conseil supérieur, seront admis à siéger avec voix délibérative lorsqu'ils se trouveront de passage au siège du gouvernement général. »

Le fonctionnement du Conseil supérieur a été déterminé par un arrêté du gouverneur général du 27 février 1902. Le Conseil tient chaque année, au mois d'octobre, une session ordinaire ; il peut également être réuni en session extraordinaire (1).

Ses séances ne sont pas publiques, mais un compte rendu officiel est publié au *Journal officiel* de la colonie.

1. Il s'est réuni en session extraordinaire le 22 février 1907 à l'effet d'examiner à nouveau le budget général renvoyé par le ministre des Colonies.

« Le Conseil supérieur est appelé à donner son avis, en session plénière, sur tout projet de changement à la législation de l'Indo-Chine, et spécialement à la législation fiscale » (art. 7. A. g. g. 27 février 1902). « Sont obligatoirement soumis à l'examen du Conseil supérieur dans sa session ordinaire : 1° le budget général... 4° la création ou modification de taxes ou contributions indirectes... » (art. 8).

Le Conseil supérieur est appelé à donner son avis sur : les emprunts à contracter par la colonie et les garanties pécuniaires à consentir, les tarifs de douane.

Enfin, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du gouverneur général du 8 mars 1906 : « Les membres non fonctionnaires du Conseil supérieur ont la faculté d'émettre collectivement ou individuellement des vœux sur toutes les questions économiques ou d'administration générale ainsi que de faire connaître leur opinion sur l'état et les besoins des divers services publics de la colonie... »

Il existe une Commission permanente, chargée dans l'intervalle des sessions du Conseil supérieur de l'examen de toutes les affaires courantes ou urgentes, qui sont de la compétence de cette assemblée (1).

Enfin, l'arrêté de convocation du Conseil supé-

1. La Commission ne peut pas statuer sur le budget général.

rieur répartit chaque année ses membres dans deux commissions qui examinent les questions à discuter dans le cours de la session.

L'avant-projet du budget, arrêté de concert entre les chefs de service et le directeur des Finances et de la comptabilité est soumis à l'examen de la commission permanente du Conseil supérieur (Arrêté G.G. 2 juin 1906) (1).

Un membre de la commission des finances désigné par le gouverneur général, fait un rapport qui sert de base à la discussion au sein du Conseil supérieur.

Celui-ci joue d'ailleurs un rôle purement consultatif ; le gouverneur peut passer outre son avis et modifier à son gré les prévisions.

Tels sont, dans la colonie, les organes qui concourent à la préparation du budget. Pour être exécutoire, il a encore besoin de l'approbation d'un décret rendu en Conseil des ministres sur la proposition du ministre des Colonies (2). Ce décret, intervenant souvent un peu tard, le gouverneur peut, par un simple arrêté, rendre le budget provisoirement exécutoire (3).

1. Avant cet arrêté, l'avant-projet du budget était seulement examiné en assemblée plénière du Conseil supérieur.

2. Le budget de 1907 a été approuvé par décret du 17 mars 1907.

3. Le gouverneur a tiré de cette prérogative le droit d'ouvrir des douzièmes provisoires. Ainsi un arrêté du gouver-

Cette organisation ne laisse pas que de prêter à une sérieuse critique. Il faut tout d'abord condamner l'omnipotence dont est investi le gouverneur général en matière budgétaire et fiscale (1) ; il choisit arbitrairement la matière imposable, fixe le chiffre de la taxe, et arrête le budget.

A-t-on craint en instituant une assemblée représentative chargée de délibérer sur le budget, de voir se reproduire les nombreux abus dont s'étaient rendus coupables les Conseils généraux des autres colonies, et beaucoup plus près le Conseil colonial de la Cochinchine ? Ces assemblées, maîtresses de leurs finances étaient toujours parvenues à se décharger d'une partie de leurs dépenses sur l'État, ou consacraient leurs propres ressources à des dépenses improductives de personnel, d'agrément.

On est obligé de reconnaître que les pouvoirs extrêmement étendus du gouverneur général, sans contrepoids dans la colonie, constituent pour les contribuables un danger aussi grand que le fonctionne-

neur général du 1^{er} janvier 1907 autorisa l'ouverture de crédits provisoires sur le budget général dans la limite maximum des prévisions budgétaires pour 1906.

1. Il y a lieu de faire une restriction relativement au budget militaire (troupes stationnées en Indo-Chine et contingent) dans la préparation duquel le gouverneur général et les autorités locales jouent seulement le rôle qu'on veut leur laisser. Il est difficile de comprendre cette différence de traitement entre le budget civil et le budget militaire.

ment d'assemblées représentatives (1). Ils ne peuvent compter que sur la sagesse du gouverneur général pour la sauvegarde de leurs intérêts; l'expérience a prouvé que c'était une assez mince garantie. Le gouverneur est trop porté à rechercher des ressources nouvelles, nécessitées par une organisation administrative prématurée ou exagérée. C'est ainsi que le budget de l'Indo-Chine tend à devenir de plus en plus un budget de personnel; il n'entretient pas moins de 20.000 fonctionnaires.

Comment s'étonner d'un pareil résultat, puisqu'il n'y a pas d'autorité qui puisse prendre en main la cause des contribuables? Le Conseil supérieur, en effet, est composé en majeure partie de fonctionnaires tout dévoués au gouverneur dont ils sont les subordonnés. Sur un total de trente-et-un membres, le Conseil supérieur comprend dix-neuf fonctionnaires. Les colons estiment avec raison que leurs huit représentants comptent trop peu en face de l'élément administratif. Mais que dire des quatre notables indigènes, chargés de défendre les intérêts de dix-neuf millions d'individus qui forment la masse des contribuables! « Il importe, dit le rapporteur du

1. On ne peut nier pourtant que la centralisation financière a son bon côté. Le gouverneur, maître du budget, peut mieux l'adapter aux nécessités de sa politique, et l'équilibre risque moins d'être compromis que si une assemblée pouvait imposer les modifications jugées par elle nécessaires.

budget des colonies pour 1907, que les impôts ne puissent être établis, les emprunts contractés, sans avoir été d'abord étudiés et discutés avec les représentants des populations indigènes... L'on ne saurait admettre que les quelques habitants notables représentent réellement les contribuables du pays puisqu'ils sont soigneusement désignés par le gouverneur général lui-même. »

C'est aussi l'opinion du gouverneur général actuel. Dans son discours au Conseil supérieur, à la session du 11 décembre 1905, il s'exprimait ainsi : « Je pense que les colonies doivent évoluer dans le sens de la plus large autonomie, et que le contrepoids de l'autorité gouvernementale doit être cherché sur place dans les conseils locaux fortement constitués. J'appelle de tous mes vœux le moment où le développement de l'instruction dans le pays permettra d'augmenter le nombre des représentants indigènes capables de prendre part à nos délibérations (1). »

Ces vœux ont reçu un commencement de satisfaction. Le décret du 19 janvier 1906 a porté à quatre le nombre des conseillers indigènes qui jusque-là n'avait été que de deux. Mais cette mesure n'a pas eu

1. Deux arrêtés des 1^{er} et 4 mai 1907 instituent au Tonkin une chambre consultative indigène et des commissions provinciales élues, choisissant un président dans leur sein, et chargées « d'émettre des vœux propres à éclairer et à guider le gouvernement dans la politique intérieure. »

« l'avantage de maintenir l'équilibre entre l'élément élu ou indigène et l'élément fonctionnaire dans la composition du conseil », ainsi que l'exposait le ministre des Colonies dans son rapport au Président de la République, car le même décret qui ouvrait l'accès du Conseil à deux indigènes, y faisait entrer aussi cinq nouveaux fonctionnaires.

Quant à l'administration indigène, elle n'a aucun représentant au Conseil supérieur. Cette exclusion qui paraît être une manifestation de la méfiance que les mandarins ont toujours inspirée aux fonctionnaires européens, est une lourde faute. Malgré l'insuffisance scientifique et matérielle de leur instruction, les mandarins n'en constituent pas moins « une élite habituée à travailler et à penser » (1). Leur situation sociale leur a attiré tout le respect et la confiance des Annamites, « c'est par eux qu'il eût fallu agir et non point contre eux » (2). N'est-il pas logique, de faire appel tout d'abord à leur collaboration, au moment où l'on déclare que l'on va suivre une politique « d'association ».

Si l'on considère maintenant le rôle joué par le Conseil supérieur, on ne peut s'empêcher de déplore la parcimonie avec laquelle on lui a mesuré la vie. Le Conseil supérieur est purement consultatif, le

1. C. BERNARD, *L'Indo-Chine*.

2. *Id.*

gouverneur doit prendre son avis, mais il n'est pas tenu de s'y conformer et sa décision ne mentionne même pas si elle est prise conformément ou contrairement à son avis ; de telle sorte qu'on a pu dire avec raison qu'une pareille assemblée se bornait à s'incliner respectueusement devant les volontés du gouverneur.

C'est pourtant dans ce Conseil que s'établissent le budget et les impôts destinés à l'alimenter.

Le décret d'approbation ne constitue d'ailleurs pas une garantie bien efficace. Sans doute, il importe que la métropole se réserve un droit de contrôle sur les finances de ses possessions, surtout quand celles-ci sont dans l'impossibilité de se suffire à elle-même. Mais les autorités métropolitaines ont-elles en main tous les éléments d'une décision sérieuse ? De plus, un examen approfondi du budget, les retouches qu'il entraînerait, nécessiteraient des délais interminables. Le budget risquerait de n'être plus arrêté pour le commencement de l'exercice ; autrement, la préparation remonterait à une époque tellement éloignée de l'ouverture de l'exercice, que les prévisions de recettes et de dépenses n'auraient aucune base sérieuse.

L'organisation actuelle appelle donc un certain nombre de réformes (1). Il semble d'abord que le

1. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, après avoir légiféré pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, prévoyait

moment soit venu de faire entrer la colonie dans la voie des libertés locales. Il lui faudrait une assemblée délibérative aux attributions exclusivement financières. Sa composition pourrait être copiée sur celle des délégations algériennes qui nous paraissent avoir heureusement solutionné un problème très délicat. Constituer une assemblée représentative aux colonies est chose malaisée en effet ; surtout dans les colonies d'exploitation comme le sont la plupart des nôtres. Les Européens n'y représentent qu'une infinie minorité de la population ; ils ont presque toujours l'espoir de retourner dans la mère-patrie après avoir fait fortune dans la colonie ; par suite, ils ont une tendance assez naturelle à se désintéresser des œuvres qui ne doivent produire leur fruit que dans l'avenir. Leur confier le droit de voter les taxes et le budget, c'est leur fournir les moyens d'opprimer à leur aise la population autochtone. L'attitude des Conseils généraux de nos colonies, et celle du Conseil colonial de la Cochinchine, atteste suffisamment que ce danger n'est pas illusoire. L'exemple du Conseil colonial est d'autant plus probant qu'on avait ménagé dans son sein une place importante pour la représentation indigène. Pourtant, l'élément

un second sénatus-consulte d'organisation pour les autres colonies. (L'Indo-Chine rentre dans ce groupe.) Aucun texte n'est intervenu depuis lors.

européen qui avait la majorité abusa de ses pouvoirs, et fermant l'oreille aux protestations véhémentes des indigènes, fit retomber sur eux la plus grosse part des impôts.

Inversement, on ne peut pas exclure complètement les Européens de l'assemblée, sans avoir à redouter pour eux le même traitement de la part des indigènes.

Il est nécessaire que tous les intérêts si divers qui se heurtent dans la réalité puissent se faire entendre, et nous croyons qu'une organisation modelée sur celle des délégations algériennes atteindrait ce but (1).

Les colons, les non colons et les indigènes qui forment trois groupes distincts par leurs intérêts, choisiraient chacun leurs représentants. La délégation des indigènes devrait même tenir compte dans sa composition des différences de race qu'on observe dans la population, et donner, au moins aux contin-

1. L'Assemblée générale des Planteurs du Tonkin, tenue le 18 décembre 1906 à Hanoï adoptait le vœu que le Conseil supérieur de l'Indo-Chine soit réorganisé sur la base des délégations financières algériennes.

La Chambre consultative du Tonkin, créée par arrêté du 4 mai 1907 comprend trois sections : la première est formée par les représentants de la population rurale ; la seconde par les représentants élus patentés ; la troisième représente les contribuables indigènes autres que ceux de race annamite.

gents les plus importants, une place propre dans l'assemblée. On laisserait d'ailleurs les indigènes libres de se servir des modes d'élection déjà en usage parmi eux.

Cette assemblée serait investie du droit de choisir la matière imposable, et d'en proposer la taxation ; le gouverneur conservant outre l'initiative des propositions la faculté d'exposer ses observations à l'assemblée et de les transmettre au ministre. « Toutes les questions pourraient être étudiées et débattues sur place avec fruit, grâce au concours des intéressés eux-mêmes et le gouvernement métropolitain appelé à intervenir pour trancher les questions en litige, m'aurait à se prononcer qu'après avoir eu connaissance de tous les éléments en cause. » (Rapport de M. Gervais.)

Crédits additionnels et virements. — Il peut être nécessaire, en cours d'exercice, de doter certains chapitres qui se trouvent à court, ou bien, d'opérer des virements de crédits entre divers chapitres du budget.

Le budget étant approuvé par décret en Conseil des ministres, les crédits additionnels et les virements ne devraient être ouverts ou autorisés que par un acte de même nature que le budget lui-même. Mais l'intervention d'un décret exige un délai minimum de deux mois, à compter de la demande formulée par l'administration locale jusqu'au jour de la promulga-

tion en Indo-Chine. Or, ce délai se concilie difficilement avec les nécessités souvent urgentes que présente l'exécution des services financiers. Aussi le décret du 5 mars 1902 autorise-t-il le gouverneur général à opérer, en cas d'urgence, par arrêtés provisoirement exécutoires, des virements de crédits de chapitre à chapitre.

«... Ces arrêtés, qui devront obligatoirement mentionner l'avis du contrôle financier, seront immédiatement transmis au ministre des Colonies pour être soumis à l'approbation du chef de l'État », (article 1^{er}.)

Les crédits supplémentaires proprement dits ne peuvent être ouverts que par décret.

Remarquons que le gouverneur n'a pas tenu compte de ces principes ; les chefs des services généraux non plus. Pourtant, la généralisation des crédits supplémentaires et des virements constitue le plus dangereux des abus.

§ 5. — EXÉCUTION DU BUDGET.

D'après quelles règles s'opèrent la centralisation des recettes et l'emploi des crédits ouverts ; telles sont les deux questions à examiner dans ce paragraphe.

Aux termes du décret du 31 juillet 1898, l'exécution tant en recettes qu'en dépenses du budget, appartient au gouverneur général ; le directeur des

finances et de la comptabilité agit seulement par délégation permanente et sous la responsabilité du gouverneur (décret du 8 décembre 1906, art. 2).

Les opérations s'effectuent d'après les mêmes principes que pour le budget métropolitain. Le trésorier général centralise tous les produits réalisés au profit de la colonie (droits au comptant et droits constatés), et pourvoit au paiement de toutes les dépenses (décret du 20 novembre 1882).

Les recettes ne peuvent être perçues que sur ordres de recettes émis par le directeur des finances et de la comptabilité (Circ. g.g., 24 décembre 1904).

Toutefois, en Annam, au Cambodge et au Laos, les recettes sont effectuées sur bulletins provisoires émis par le résident supérieur, les chefs de service, et dans l'intérieur par les chefs de province.

En ce qui concerne les droits de douane, les droits de consommation et les taxes indirectes prévues aux articles 1 et 2 du budget général, la centralisation de ces recettes s'opère conformément au décret du 22 septembre 1899 : « Dans chaque circonscription administrative de l'Indo-Chine, des receveurs secondaires centralisent sous la responsabilité du receveur principal, les recettes de la circonscription... » La comptabilité de tous les receveurs et entreposeurs des Douanes et Régies est centralisée par un receveur principal qui fait ses versements entre les mains du trésorier général.

Celui-ci reçoit également du chef du service de l'enregistrement, les recettes de l'enregistrement des domaines et du timbre qui ont été recueillies par les divers receveurs, par les chefs de province chargés de l'enregistrement des actes indigènes, par les percepteurs et gérants de caisse qui ont la débite du timbre.

Il en est de même d'une façon générale pour les autres recettes qui parviennent en fin de compte dans les caisses du trésorier général (Circ. g. g. 5 décembre 1902).

L'exécution du budget des dépenses donne lieu à diverses opérations :

1° *Engagement*. — C'est un acte dont l'exécution implique pour le présent ou pour l'avenir le paiement d'une certaine somme. « Les dépenses engagées se divisent en : 1° dépenses permanentes (traitements, soldes) ; 2° en dépenses éventuelles résultant d'autorisations antérieures au 1^{er} janvier (loyers, annuités) ; 3° en dépenses éventuelles à faire en cours d'exercice (achat de mobilier, frais de correspondance) (Circ. g. g. du 5 décembre 1902).

Le décret du 21 avril 1891 donnait au gouverneur des pouvoirs très étendus en ce qui concerne l'organisation des services ; mais l'action du gouvernement métropolitain s'est fréquemment manifestée par des décrets. Ce sont des décrets qui organisèrent la Trésorerie (D., 22 sept. 1904) ; les services

civils (D., 9 mars 1906) ; les Douanes et Régies (5 septembre 1906)... L'organisation générale de l'armée est également fixée par la métropole ; il est pourvu par des décrets à des fonctions importantes dans lesquelles le caractère politique est prédominant. Ce sont là autant de restrictions au droit du gouverneur général d'engager les dépenses.

De plus, la loi du 25 décembre 1898 a posé des règles spéciales en ce qui concerne l'engagement des dépenses imputables sur les ressources extraordinaires. « L'ouverture des travaux de chacune des lignes ou portions de lignes aura lieu sur la proposition du gouverneur général de l'Indo-Chine, en vertu d'un décret rendu sur le rapport du ministre des Colonies après avis du ministre des Finances. Le rapport à l'appui du décret devra établir : 1° que les projets définitifs de la nouvelle ligne à entreprendre et les projets des contrats relatifs à son exécution ont été approuvés par le ministre ; 2° que l'évaluation des dépenses des nouveaux ouvrages à entreprendre, augmentée de l'évaluation rectifiée des dépenses des ouvrages déjà exécutés ou en cours d'exécution, ne dépasse pas l'ensemble des allocations prévues par la présente loi ; 3° que le service des emprunts déjà contractés et à contracter pour couvrir l'ensemble des susdites dépenses est assuré par les ressources disponibles du budget général de l'Indo-Chine. »

Article 2.

Les contrats dans lesquels « les subventions ou acomptes représentent les paiements échelonnés d'un service fait une fois pour toutes (1) » sont assimilables à un emprunt et à ce titre soumis à la loi (Loi du 10 février 1896, art. 4, § 3). Le fournisseur, en effet, obligé d'attendre ce qui lui est dû majeure ses prix et joue ainsi vis-à-vis de l'administration le rôle d'un véritable prêteur.

L'approbation du gouverneur général suffit pour les contrats dans lesquels « les subventions ou acomptes annuels prévus correspondent à un service fait également chaque année et où, en somme, l'avenir n'est engagé que sous condition » (2).

Les chefs des services généraux ont également le pouvoir d'engager les dépenses, mais avec certaines restrictions. Les contrats passés avec eux, cahiers des charges des adjudications, marchés de gré à gré, doivent être soumis au directeur des finances et de la comptabilité, puis approuvés par le gouverneur (Arrêté gouv. gén., 7 novembre 1902).

Toutes les dépenses de matériel avant d'être engagées doivent être soumises au directeur de la comptabilité, dont l'examen porte sur l'existence des recettes, l'imputation demandée, la disponibilité du crédit, l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation (Circ. gouv. gén., 24 décembre 1904).

1. Circulaire du gouverneur général, 10 mai 1906.

2. *Idem*.

Cet examen a pour but de maintenir les engagements dans la limite des crédits ouverts.

Les engagements de dépenses à acquitter sur les fonds d'un budget déterminé doivent intervenir avant le 28 février de la seconde année de l'exercice. (Décret de 1882.)

2° *Liquidation*. — « Liquider, c'est rechercher si la dette existe réellement, quel en est le quantum, s'il n'y a pas eu de paiement antérieur, s'il n'y a pas de compensation à opposer, si la créance n'est pas éteinte par une prescription ou une déchéance, en particulier par la déchéance quinquennale (1). »

La liquidation appartient au directeur de la comptabilité pour la plupart des chapitres, et aux directeurs de services. Les services liquidateurs sont énumérés dans la circulaire du gouverneur général du 24 décembre 1904.

3° *Mandatement*. — Le chiffre de la dette étant déterminé il reste à délivrer au créancier de l'administration le titre en vertu duquel il pourra obtenir des comptables le paiement des sommes liquidées à son profit. La confection de ces titres ou mandats appartient aux ordonnateurs.

L'ordonnateur principal est, d'après le décret de 1882, le gouverneur général qui s'est substitué pour l'exercice de cette attribution, le directeur des finan-

1. Circulaire du gouverneur général, 5 décembre 1902.

ces et de la comptabilité. Il n'y a plus maintenant qu'un ordonnateur secondaire : le délégué du directeur des finances à Saïgon (1). La multiplicité des ordonnateurs secondaires institués par l'arrêté du 5 décembre 1902 présentait des inconvénients pour la centralisation des opérations budgétaires mensuelles. D'ailleurs, la partie incomparablement la plus importante des dépenses du budget général et de l'emprunt de 200 millions est effectuée à Hanoï et à Saïgon.

Les ordonnateurs doivent se tenir pour l'émission des mandats ou ordres de paiement, non seulement dans la limite des crédits annuels, mais aussi dans celle fixée par l'acte de distribution mensuelle des fonds.

Le directeur des finances et de la comptabilité, sur le vu des demandes de crédit qui lui sont parvenues, soumet chaque mois à l'approbation du gouverneur général la distribution par chapitre des fonds dont il peut disposer dans le mois suivant.

La distribution mensuelle est adressée au trésorier-payeur comptable du budget général, qui est également avisé des sous-délégations de crédits consenties par le directeur des finances. Le trésorier-payeur notifie aux divers comptables le montant des crédits qui lui ont été sous-délégués et jusqu'à concurrence

1. Arrêté du gouverneur général, 26 septembre 1904.

desquels les paiements seront autorisés sur leurs caisses.

La liquidation et le mandatement des dépenses doivent être terminés pour le 20 juin de la seconde année de l'exercice auquel elles appartiennent.

4^o *Paiement.* — Les dépenses sont acquittées par le trésorier général ou par les comptables placés sous ses ordres.

Le comptable avant d'ouvrir sa caisse au particulier qui lui présente un mandat, doit contrôler au préalable la régularité de la dépense. Il doit s'assurer que la dépense porte sur des crédits disponibles régulièrement ouverts, et renfermés dans la limite de la distribution mensuelle, qu'elle correspond à un service fait, qu'elle est régulièrement liquidée. De plus, il doit vérifier l'identité de la partie prenante, de façon à ne se dessaisir des fonds qu'en faveur du véritable ayant droit. Le payeur a le droit de refuser le paiement, s'il relève des irrégularités au cours de sa vérification. Il doit alors en donner immédiatement avis à l'ordonnateur en indiquant les motifs du refus de paiement. Celui-ci peut requérir le comptable de payer. Toutefois, si le refus du comptable était motivé par l'absence de service fait ou de crédit disponible, il faudrait en référer au gouverneur général.

Toute dépense, pour être imputée sur un exercice

donné doit être payée avant le 30 juin de la seconde année de cet exercice.

Un arrêté du ministre des Finances du 31 mai 1902 a précisé les règles applicables aux dépenses effectuées pour le compte du budget général (et des budgets locaux) en France, en Algérie, dans les colonies et dans les pays de protectorat.

Exercices clos et périmés. — Dès que la clôture de l'exercice est arrivée, les dépenses qui n'ont pas encore été liquidées, ordonnancées ou payées, ne peuvent plus être imputées sur cet exercice. Mais, il n'en résulte aucun préjudice pour les créanciers qui peuvent obtenir un réordonnancement sur l'exercice suivant. Ces dépenses sont portées en fin d'exercice à un chapitre ouvert pour mémoire au budget général et intitulé : Dépenses des exercices clos.

Les paiements à effectuer pour solder les dépenses des exercices clos, sont mandatés sur les crédits ouverts dans le budget de l'exercice courant, aux différents chapitres que ces dépenses concernent. Ils forment des articles distincts de ces chapitres, et sont totalisés par exercice (décret de 1882).

De même, les recettes qui n'ont pas été recouvrées avant la clôture de l'exercice, appartiennent à l'exercice nouveau, et sont portées à son compte.

La déchéance quinquennale a son application comme dans la comptabilité publique de la métropole. Ici, ce sont les créanciers domiciliés hors de la colo-

nie qui bénéficient du délai supplémentaire d'un an accordé quand le paiement n'a pu être effectué par la faute de l'administration, ou qu'il y a instance pendante devant le Conseil d'État.

§ 6. — CONTRÔLE.

Le contrôle s'exerce, en cours d'exécution du budget, et à la fin de l'exercice, à la fois sur les comptables et sur les ordonnateurs.

Tout d'abord, les écritures des divers comptables sont vérifiées sur place, à des dates imprévues, par leurs supérieurs hiérarchiques. Ceux-ci reçoivent également à des époques déterminées, des états accompagnés des pièces justificatives des recettes et des dépenses. Enfin, les inspecteurs des colonies peuvent procéder à la vérification des écritures lors de leurs missions temporaires ; à cet égard, ils jouent le même rôle que les inspecteurs des finances dans la métropole.

A la clôture de l'exercice, les écritures des comptables sont centralisées : pour les douanes et régies par le receveur principal, pour l'enregistrement par le chef de service, pour les autres comptables par le trésorier général.

Ces fonctionnaires examinent, au moyen des pièces qui leur ont été transmises, si les opérations ont été faites conformément aux règlements, et au 30 juin

de chaque année dressent un compte d'ensemble pour les douze mois précédents.

C'est le Conseil supérieur qui juge les comptes des comptables du budget général autres que ceux du trésorier général. (Ar. gouv. gén., 27 février 1902).

Ce dernier adresse ses comptes au Ministère des Finances. La Direction générale de la comptabilité publique, après une vérification sommaire, comprend leurs résultats dans le compte général des finances (1). Elle les transmet ensuite à la Cour des Comptes qui les apure (2).

La Cour déclare le comptable quitte, en avance ou en débet et certifie la conformité entre les résultats constatés par ses arrêtés et ceux inscrits au compte général des finances.

Les opérations des ordonnateurs centralisées par l'ordonnateur principal font l'objet de comptes d'exercices qui sont comparés avec les comptes de gestion des comptables par une commission spéciale nommée par le gouverneur général. Ces comptes, arrêtés par le gouverneur après avoir été soumis au

1. « ..Les résultats en piastres des comptes du budget général de l'Indo-Chine, sont convertis en francs au taux de 2 fr. 50 pour être inscrits dans le compte général de l'administration des finances. » (*Décret du 13 juillet 1902*, art. 1).

2. La Cour des Comptes se plaint que la direction de la comptabilité fasse subir des rectifications aux comptes avant de les lui transmettre.

Conseil supérieur, sont définitivement approuvés par décret.

En plus de ce contrôle *a posteriori*, fonctionne un contrôle des dépenses engagées,

C'est à l'occasion des engagements de dépenses que se produisent la plupart des abus dans la comptabilité publique. L'engagement peut résulter non seulement d'actes écrits, mais aussi de conventions verbales ; de plus il est souvent très difficile d'en déterminer l'importance exacte au moment où il a lieu. La dépense à acquitter dépasse parfois de beaucoup la somme fixée dans l'acte primitif. L'engagement doit donc être entouré des précautions les plus sérieuses.

Des décrets du 21 avril 1891, 26 juin 1895, 14 mars 1896, avaient organisé en Indo-Chine une direction du contrôle financier chargée de suivre la comptabilité des dépenses engagées, et celle des ordonnateurs. Le directeur, muni de pouvoirs très étendus, aurait exercé une surveillance efficace sur la marche des dépenses si son action avait pu se manifester librement. Mais le décret de 1896 l'avait placé « sous les ordres immédiats du gouverneur général » ; il ne pouvait correspondre avec le ministre des Finances que par l'intermédiaire du gouverneur son chef hiérarchique.

Un décret du 22 mars 1907 a cherché à rendre plus effective l'action du directeur du contrôle, en assu-

rant à celui-ci une indépendance réelle vis-à-vis du gouverneur.

Son rôle est ainsi défini « Le contrôleur financier suit la comptabilité des dépenses engagées et celle des ordonnateurs. A cet effet, il reçoit mensuellement de tous les ordonnateurs un double des bordereaux d'émission de mandats, et de tous les comptables de l'Indo-Chine la situation détaillée de toutes les recettes et dépenses effectuées. Il peut en outre requérir des administrations civiles, militaires et financières toutes communications, et y effectuer toutes recherches nécessaires à l'exercice de son contrôle. » (Art. 2.)

« Tous projets d'arrêtés ou de décisions émanant des différentes autorités civiles ou militaires de l'Indo-Chine et intéressant directement ou indirectement les finances de la colonie, doivent être communiqués préalablement au contrôle financier et visés par lui. Si le contrôleur, pour des raisons d'ordre exclusivement financier refuse son visa, le gouverneur général peut passer outre, à charge d'en informer les ministres des Colonies et des Finances. » (Art. 3.)

« Le contrôleur adresse directement, chaque mois, au ministre des Colonies et au ministre des Finances un rapport détaillé sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers de la colo-

nie. Il remet en même temps copie de ce rapport au gouverneur général. » (Art. 4.)

Enfin, le contrôleur donne son avis sur le projet de budget.

Le compte général des finances, les divers comptes des ministres et la situation d'exercice de l'Indo-Chine, tels sont les documents qui doivent servir pour l'exercice du contrôle législatif. Mais ce contrôle, absolument illusoire quand il s'agit du budget métropolitain, n'a guère plus de portée pour celui de l'Indo-Chine. Depuis quelques années on ne produit plus les situations des exercices expirés à l'appui du projet de budget; les chiffres sommaires présentés par les rapporteurs du budget des colonies ne peuvent donner qu'une idée imparfaite de la situation financière (1).

Il est inadmissible que la métropole se désintéresse de la situation budgétaire d'une possession qui fait chaque année appel à ses subsides. On ne saurait trop s'élever contre cette apathie qui n'est pas de nature à inspirer aux autorités locales le juste sentiment de leur responsabilité.

Après avoir examiné les règles relatives à la pré-

1. Dans la séance du 26 février 1906, la Chambre a adopté le vœu suivant : « La Chambre invite le Gouvernement à communiquer au Parlement les budgets locaux des diverses colonies qui devront faire chaque année, après examen de la commission du budget, l'objet de rapports spéciaux. »

paration, à l'exécution et au contrôle du budget général ; on ne peut s'empêcher de remarquer le rôle important que joue à ces divers points de vue le gouverneur général. C'est lui qui prépare et approuve le budget, il l'exécute, et remplit à cet égard les fonctions d'ordonnateur et de comptable que la comptabilité métropolitaine distingue si soigneusement. Il approuve enfin le compte administratif de l'ordonnateur. Ainsi, à tout moment, du commencement à la fin, le gouverneur a action sur le budget ; « de lui dépend uniquement la situation financière de la colonie ; il gouverne et il administre (1) ».

Peut-être cette dernière fonction est-elle de trop, et y aurait-il lieu d'atténuer un peu une centralisation qui menace de devenir excessive.

1. FRANÇOIS : Le budget local des colonies.

TROISIÈME PARTIE

RESULTATS DE L'INSTITUTION DU BUDGET GÉNÉRAL

Le crédit de l'Indo-Chine assis sur des bases solides, son outillage économique en voie de constitution, l'agriculture et le commerce encouragés par de nombreux organes administratifs, une situation politique affermie, tels sont les heureux résultats qui découlèrent de l'institution du budget général.

§ 1. — LE CRÉDIT DE L'INDO-CHINE

En ce qui concerne le crédit de la colonie, il suffira, pour avoir une idée exacte des progrès réalisés, de mettre en regard des difficultés qu'éprouvaient les diverses parties de l'Indo-Chine, avant 1898, pour se procurer de l'argent, les conditions satisfaisantes d'émission de l'emprunt de 200 millions.

L'emprunt contracté en vertu de la loi du 10 février

1896 par le protectorat de l'Annam-Tonkin (80 millions) n'avait naturellement pu réussir qu'avec la garantie expresse de la métropole. Abandonné à ses seules forces, il est certain que le protectorat avec sa triste réputation de mauvais payeur, aurait dû consentir des taux exorbitants aux prêteurs.

La Cochinchine elle-même, bien qu'elle possédât des ressources plus abondantes que son voisin, et malgré sa situation financière satisfaisante, n'avait pas un crédit bien solide. En 1889, la banque d'Indo-Chine lui avait consenti une avance de 700.000 piastres pour six mois seulement, et au taux de 6 0/0.

Après 1898, la situation est absolument inverse. Il a suffi de réunir en un seul faisceau des forces financières qui isolées étaient vouées à l'impuissance pour permettre à l'union indo-chinoise d'emprunter avec autant de facilité qu'un grand État européen.

La loi du 25 décembre 1898 autorisait la colonie à emprunter 200 millions destinés exclusivement à la construction de chemins de fer.

La question de la garantie de la métropole avait été vivement discutée. Ses partisans remarquaient avec raison qu'elle permettrait à la colonie de réaliser de sérieux bénéfices sur l'émission ; que d'ailleurs, inscrite ou non dans la loi, elle se trouverait virtuellement promise, les créanciers étant bien convaincus que si l'Indo-Chine venait à leur faire défaut, la France ne les abandonnerait pas.

Les adversaires de la garantie estimaient que la colonie sachant qu'elle ne doit compter que sur elle, se montrerait plus circonspecte. De plus, l'obligation où elle serait de payer plus cher ses prêteurs, devait profiter en dernière analyse à des capitaux français.

Cette dernière opinion l'emporta ; et la loi du 25 décembre ne contenait aucun engagement exprès de la part de la métropole. Il faut d'ailleurs observer que sa garantie virtuelle ne pouvait pas inspirer grande confiance aux prêteurs. Ceux-ci avaient présentes à la mémoire les discussions violentes qu'avaient suscitées les liquidations financières au sein du Parlement où bon nombre de représentants interprétant en cela l'opinion d'une fraction importante de la population estimaient qu'il valait mieux abandonner ces régions meurtrières pour nos troupes et coûteuses pour les contribuables français, que consentir de nouveaux sacrifices.

La somme totale de l'emprunt devait être réalisée par plusieurs émissions successives, autorisées par décret rendu sur la proposition du ministre des Finances et du ministre des Colonies. La forme des titres était celle des obligations au porteur de 500 francs remboursables par annuités en soixante-quinze ans.

Le décret du 29 décembre 1898 autorisa l'émission de 110.000 obligations de 500 francs (50 millions),

du type 3,50 0/0, au taux de 435 francs, soit 87 0/0. A cet effet, le gouverneur général traita avec un consortium de banques (Banque de l'Indo-Chine, Comptoir National d'Escompte, Crédit Lyonnais, Société Générale, Banque de Paris et des Pays-Bas, Crédit Industriel et Commercial). Elles assurèrent le placement dans le public et prirent à leur charge les frais de publicité; moyennant quoi elles étaient autorisées à vendre les obligations au prix de 450 francs, soit 90 0/0.

Le décret du 25 juillet 1902 autorisa une seconde émission de 155.000 obligations du type 3 0 0 (70 millions) par l'intermédiaire des mêmes banques. Les titres furent placés au taux de 465 francs.

La dernière émission (80 millions) fut autorisée par décret du 7 octobre 1905. Toujours garantie par les mêmes établissements, elle porta sur 172.413 obligations du type 3,50 0 0. Taux d'émission: 464 francs.

Bien que l'Indo-Chine se soit directement adressée aux capitalistes, son titre a été accepté, non seulement sans difficulté, mais même avec empressement. On ne peut pas soutenir que les avantages offerts aux souscripteurs étaient exceptionnellement avantageux (1). En effet, en plus de la prime

1. La seule faveur consentie aux porteurs des titres indochinois fut l'exemption du droit de transmission et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières tels qu'ils sont établis en France au moment de l'émission. Les obligations

de remboursement, l'intérêt réel payé aux prêteurs s'élève seulement à 3,88 0/0 pour la première émission, 3,22 0/0 pour la seconde, et 3,64 0/0 pour la troisième. Pourtant, la première émission fut couverte trente-six fois, la seconde dix fois, car les conditions étaient moins favorables, et la troisième trente fois.

Jusqu'en 1902, le cours du titre indo-chinois suivit un mouvement ascendant ; le 27 août de cette année il dépassa même le pair et atteignit 508 francs. Depuis il a baissé, graduellement entraîné dans la dépression générale du marché. La baisse a été particulièrement sensible en 1906. Au commencement de cette année les cours du 3,50 et du 3 0/0 oscillaient aux environs de 480 et 425 francs. A la fin de l'année ils étaient tombés à 458 et 409 francs. Cette baisse est la conséquence de la crise financière traversée par l'Indo-Chine en 1905 et 1906 (Voir p. 133). Il y a lieu d'espérer que l'amélioration qui se manifeste dans la situation ne tardera pas à se traduire par un relèvement des cours.

étaient aussi affranchies des taxes de toute nature établies actuellement, ou qui pourraient l'être dans l'avenir en Indo-Chine.

§ 2. — CHEMINS DE FER ET TRAVAUX D'INTÉRÊT
GÉNÉRAL

Ainsi, l'Indo-Chine a désormais un crédit bien assuré ; c'est une précieuse garantie pour l'avenir, car la colonie sera contrainte de faire de nouveaux appels au concours des capitalistes pour parfaire son outillage économique, et notamment pour l'ouverture de nouvelles voies ferrées. Bien que l'Indo-Chine se soit déjà imposée de lourds sacrifices dans ce but, il lui reste encore beaucoup à faire.

Tous ceux qui s'occupent des questions coloniales sont d'accord pour reconnaître le rôle capital qui revient au chemin de fer dans la mise en valeur des pays neufs ; c'est, par excellence, a-t-on dit, « l'outil de la domination et de la colonisation ».

En Indo-Chine, le besoin s'en faisait particulièrement sentir. Si les deltas du Mékong et du Fleuve Rouge sont assez bien pourvus de voies navigables, entre ces deux régions l'Annam étend de vastes territoires qui communiquent plus facilement par la mer que par la terre. Le chemin de fer devait amener à la côte les produits de l'arrière-pays qui ne peuvent être exploités faute de moyens de transports ; éparpiller dans l'intérieur, sur les terres privées de bras, les indigènes tassés sur quelques points du littoral offrant ainsi un milieu propice aux agita-

tions politiques ; faciliter le déplacement rapide des troupes ; permettre le transit à travers nos possessions des produits venus des provinces chinoises limitrophes du Tonkin ; d'une façon générale, enfin, enrichir le pays.

Depuis longtemps on s'était rendu compte de la nécessité de construire un réseau de voies ferrées. Déjà M. de Lanessan, puis M. Rousseau, prédécesseurs de M. Doumer au gouvernement général, avaient mis à l'étude des programmes de travaux. Mais leurs projets étaient restés lettre morte à cause des difficultés financières. Les seules lignes construites étaient le chemin de fer de Phu-Lang-Thuong à Lang-Son que des nécessités stratégiques avaient rendu urgent ; et la ligne de Saïgon à Mytho, à peu près rien.

Dès le mois de décembre 1897, le Conseil supérieur était saisi d'un vaste programme, comportant l'ouverture d'une ligne de Saïgon à Hanoï ou Trans-indo-chinois, de laquelle se détacheraient des artères vers le Yunnan, le Laos, le plateau du Lang-Bian et le Cambodge. Il s'agissait d'établir 1.660 kilomètres de voies ferrées dont le coût était évalué à 200 millions environ.

Le programme, accepté par le Conseil supérieur, fut soumis au Parlement. L'utilité des travaux n'était pas contestable ; la discussion porta surtout sur les ressources financières qu'ils nécessiteraient. La colo-

nie ne demandait rien à la métropole; elle se faisait forte de trouver les 200 millions prévus ; mais quel gage pouvait-elle offrir aux prêteurs ; ce gage était-il suffisant ?

Dès son arrivée en Indo-Chine, M. Doumer, instruit par l'expérience de ses prédécesseurs, avait consacré tous ses efforts à la réorganisation du système fiscal et financier. Aussi le budget général, bien pourvu, constituait-il un gage sur lequel on pouvait compter.

L'exposé des motifs du projet de loi ayant pour objet d'autoriser l'emprunt (1), mentionnait comme ressources capables de le gager, les excédents de recettes des contributions indirectes et régies évalués pour 1899 à 7 millions, puis une somme de 5 millions disponible sur des crédits prévus au budget général pour dépenses extraordinaires ; en tout 12 millions. Or, on estimait que la charge annuelle des intérêts et de l'amortissement d'un emprunt de 200 millions, remboursable en soixante-quinze ans ne devait pas dépasser 10 millions.

Ainsi, le budget de l'Indo-Chine, à peine constitué, mettait ses richesses « au service d'une œuvre dont le caractère « impérial » — en faisant sur le mot

1. Présenté par MM. GUILLAIN, ministre des Colonies, et Peytral, ministre des Finances. *Chambres-annexes*. S. extr., 1898, t. 2, p. 341.

toutes les réserves que comportent les événements — intéresse la prospérité générale et locale de l'Indo-Chine et la prospérité française tout entière en Extrême-Orient. Il n'est pas démontré que les organismes locaux de ressources inégales et de moyens divisés, eussent réussi à mener à bien, séparément, cette entreprise qui est avant tout une entreprise de coopération » (1).

La loi de 1898 autorisait l'ouverture des lignes suivantes : 1° Haïphong-Hanoï-Laokay ; 2° Hanoï-Nam-Dinh-Vinh ; 3° Tourane-Hué-Quang-Tri ; 4° Saïgon-Khan-Hoa-Lang-Bian ; 5° Mytho-Cantho.

L'exécution des travaux fut entreprise en commençant par les lignes les plus urgentes, dans l'ordre même de la loi. Actuellement, les lignes de Haïphong-Hanoï-Lao-Kay, 301 kilomètres, et Hanoï-Nam-Dinh-Vinh, 326 kilomètres, sont en exploitation sur tout le parcours. Les autres sont seulement exploitées sur une partie du parcours, sauf la ligne de Mytho-Cantho qui n'a pas encore été commencée en raison de son peu d'utilité (2).

L'article 3 de la loi de 1898 autorisait en outre l'In-

1. SALAÜN : Essai sur l'organisation de l'Indo-Chine.

2. Le trafic des marchandises sur cette ligne sera nul ou à peu près. Elles emprunteront de préférence les voies d'eau très nombreuses en cette région. Il semble bien que si elle a été autorisée, c'est uniquement pour dédommager la Cochinchine des sacrifices que le budget général lui impose.

do-Chine à prêter son concours au concessionnaire chargé de la construction et de l'exploitation de la ligne de Lao-Kay à Yunnan-Sen en territoire chinois. La colonie a donné une subvention ferme de 12.500.000 francs, et garantit jusqu'à concurrence de 3 millions par an, pour une durée maxima de soixante-quinze ans, les intérêts de l'emprunt contracté par la Compagnie des Chemins de fer du Yunnan (178.000 obligations de 500 fr., rapportant 15 fr.).

La charge supportée par le budget général du fait des chemins de fer s'élève ainsi à 6,612,972 piastres (chapitres XX, XXI et XXVII). Ce chiffre grossira encore; une convention récente, conclue entre le ministre des Colonies et la Compagnie des Chemins de fer du Yunnan le 15 février 1907, approuvée par une loi du 30 mars, demande au budget général de nouveaux sacrifices (1) pour poursuivre l'exécution du chemin de fer du Yunnan dont les frais ont dépassé de beaucoup les prévisions.

A côté des chemins de fer, les autres travaux publics ont tenu et tiennent encore une place importante au budget général.

Les dépenses entraînées par la construction des grands ponts métalliques ont été acquittées sur ses

1. C'est en vue de cette éventualité qu'un crédit de 350.000 piastres a été inscrit au budget de 1907. (*Article 5 du chap. XXVII*).

fonds ordinaires. Et ces dépenses furent souvent considérables : le pont de Hanoï a coûté 6 millions de francs environ, celui de Hué 800.000 piastres ; celui de Binh-Loï, sur la rivière de Saïgon, 1.200.000 piastres.

Bien que l'ouverture des routes ait été mise à la charge des budgets locaux, « il est entendu que le budget général peut intervenir pour aider à la construction des routes importantes, en prenant à sa charge les travaux des grands ponts métalliques dont l'utilité est reconnue » (1). Ainsi nous trouvons au chapitre XIX du budget de 1907 : une subvention de 26.000 piastres au budget de l'Annam pour entretien de routes, article 2 ; des subventions aux budgets locaux pour construction de routes et ponts sur routes ; 30.000 piastres, article 6.

En ce qui concerne les voies navigables, le budget général assumait dès 1899 les dépenses de tous les travaux d'intérêt général.

En Cochinchine, dans le delta du Mékong, où les voies navigables tiennent lieu de chemins de fer, la création et la réfection des canaux et arroyos avaient ce caractère. Il a été dépensé dans ce but :

1.252.944 p.	18	dans l'exercice	1899
585.501 p.	94	—	1900
536.000 p.		—	1901
929.595 p.	79	—	1902

1. Rapport de M. DOUMER.

Depuis, la charge annuelle a oscillé aux environs de 2 millions de francs. La somme s'élève à 800.000 piastres au budget de 1907.

Il nous a semblé intéressant de noter ces chiffres qui attestent suffisamment que la Cochinchine n'est pas oubliée dans le partage annuel des ressources du budget général.

Celui-ci a contribué également dans une large mesure aux frais nécessités par la création et l'outillage des ports de Saïgon, Tourane, Haïphong, Pnom-Penh et Quang-Tchéou ; le budget de 1907 comporte pour les travaux neufs de cette nature 835.000 piastres et 40.600 piastres pour entretien et grosses réparations ; par l'éclairage et le balisage des côtes (285.350 piastres pour entretien et travaux neufs en 1907).

Si pour l'année 1907, nous totalisons les crédits consacrés aux travaux publics de tout genre dans la colonie, nous arrivons à la somme de 9.167.183 piastres (1), ce qui représente 30 0/0 environ du budget.

Sans doute, on a contesté l'utilité d'une grande partie de ces dépenses. A quoi peuvent servir, a-t-on dit, des chemins de fer qui traversent des régions inhabitées, incultes ? Le double ruban de fer qu'on

1. Ce chiffre comprend les crédits ouverts aux chapitres XIV, Postes et Télégraphes, matériel ; XIX, Travaux publics, matériel ; XXI, Chemins de fer, matériel ; XXVII, Dettes remboursables par annuités.

y a déroulé suffira-t-il pour créer la prospérité agricole, industrielle et commerciale ? Il eût fallu procéder avec plus de circonspection, n'ouvrir que les tronçons dont on pouvait attendre un rendement presque immédiat. Le programme de 1898 était trop vaste, étant donné les circonstances. Il procédait d'une ambition injustifiée, et son exécution a eu comme premier résultat de faire peser sur notre jeune colonie une charge beaucoup trop lourde, qui entrave aujourd'hui sa marche en avant (1).

§ 3. — SERVICES DIVERS INTÉRESSANT L'AGRICULTURE,
LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE.

Mais en raisonnant ainsi, on méconnaît une partie notable de l'œuvre du budget général. Il n'a pas seulement eu comme but de doter la colonie des organes nécessaires au transport des produits ; il s'est aussi préoccupé des moyens propres à les multiplier et à permettre l'exploitation méthodique et raisonnée des richesses naturelles,

Ouvrons le budget général, et passons en revue les divers services constitués dans le but d'aider au développement du commerce, de l'agriculture, de l'industrie. Au premier rang se place la Direction de l'agriculture, des forêts et du commerce. « Elle a dans ses attributions... la recherche des innovations

1. Voyez C. BERNARD : l'Indo-Chine.

utiles, l'indication aux institutions locales des expériences à faire, le contrôle de leurs résultats qu'elle porte à la connaissance de tous les intéressés, elle réunit les renseignements et documents français ou étrangers relatifs à l'agriculture et au commerce, les publie s'il y a lieu, et dresse les statistiques économiques de la colonie (1). »

La Direction de l'agriculture s'est attachée particulièrement à l'étude des questions suivantes : amélioration des riz indigènes, multiplication des espèces à caoutchouc, exploitation des arbres à gutta-percha, extension de la culture du coton, du tabac, des plantes textiles ; emploi des engrais...

A cette direction se rattachent des établissements nombreux dont le budget général fait les frais

Le service géologique et le laboratoire d'analyse, dont les recherches ont pour but de « fixer la valeur différentielle des produits ; déterminer les besoins des divers sols de culture, et diriger l'exploitation des richesses naturelles sur la base d'appréciations exactes » (2) ;

Le service météorologique, fournissant des renseignements précieux sur le régime des pluies et les phénomènes atmosphériques ;

Dans un autre ordre d'idées, l'Institut Pasteur de

1. Rapport de M. DOUMER.

2. *Id.*

Nha-Trang et le service vétérinaire et des épizooties dont les travaux portent sur la peste humaine, puis sur la peste bovine et les diverses épizooties qui menacent le bétail indigène.

Toutes les questions qui peuvent intéresser la colonisation, l'agriculture, l'industrie sont traitées dans le *Bulletin économique de l'Indo-Chine*, publiée par les soins de la Direction de l'agriculture.

Il importe de mentionner également le service forestier, créé par arrêté du 8 juin 1900, dont l'action a pour but d'assurer l'exploitation rationnelle des richesses forestières. Le rôle de ce service est d'autant plus important que les forêts couvrent la plus grande partie de l'Indo-Chine et qu'elles sont ainsi appelées à tenir une des premières places dans le développement de la colonie. Pour l'année 1906, alors que tous les services étaient en déficit, les forêts donnèrent 137.049 piastres d'excédent relativement à 1905.

Si les progrès de l'agriculture métropolitaine sont dus aux services multiples que synthétise le ministère de l'Agriculture, il faut reconnaître que de pareils services s'imposent surtout aux colonies où le climat, les genres de culture, les méthodes sont mal connus des colons dépourvus de l'expérience des traditions. C'est à l'administration à accomplir ce travail de « reconnaissance », à épargner aux particuliers les tâtonnements.

Les gouverneurs généraux s'étaient rendu compte de l'utilité que présenterait pour la colonie l'outillage scientifique agricole ; malheureusement ils étaient dépourvus des ressources nécessaires à sa constitution. Le droit qu'ils tenaient du décret du 21 avril 1891 « d'organiser les services et de régler leurs attributions » restait à cet égard inapplicable.

L'exécution de cette partie importante du programme de mise en valeur qui concerne l'outillage agricole était donc laissé au bon vouloir des autorités locales. « Jusqu'en 1897, l'initiative officielle en matière de colonisation agricole industrielle ou commerciale s'est trouvée éparpillée, en quelque sorte, dans divers services locaux auxquels incombait principalement l'expédition des affaires d'ordre administratif.

Les divers pays de l'Indo-Chine, pourtant reliés entre eux par des liens économiques étroits et des intérêts solidaires, évoluaient chacun dans une sphère restreinte sans qu'une impulsion générale en réglât les efforts, en coordonnant les résultats dans la recherche d'une utilisation qui profitât à tous (1). »

En 1896, un jardin d'essai qui était surtout d'agrément existait à Saïgon ; l'école d'agriculture d'Hanoï vivait à peu près ignorée ; il y avait aussi quelques

1. Rapport de M. DOUMER ; Note sur les progrès de l'agriculture.

bureaux météorologiques mal outillés sans corrélation entre eux.

Disposant de ressources abondantes, grâce aux réformes fiscales qui précédèrent l'institution du budget général, M. Doumer put substituer un organisme complet à ces institutions rudimentaires.

Les établissements locaux déjà formés subsistèrent, d'autres furent créés en Annam et au Tonkin ; leur existence était rendue nécessaire par la variété des climats et des cultures. Au-dessus de ces institutions dont les budgets locaux supportent la charge, M. Doumer plaça la direction générale avec mission de stimuler le zèle et les efforts des directions locales et de servir de lien entre elles. Celles-ci apprirent dès lors à se connaître, et purent commencer une collaboration fructueuse pour la colonie. Sans parler pour l'instant du mouvement commercial de l'Indo-Chine dont les progrès sont dus en grande partie à l'œuvre de ces services ; remarquons que, sous leur influence, les rizières de la Cochinchine soumises à l'impôt foncier qui occupaient 1.107.471 hectares en 1898, couvrent en 1907 une surface de 1.500.000 hectares.

Aussi peut-on dire que le budget général a contribué directement à l'enrichissement du pays.

L'effort accompli par l'Indo-Chine a été fécond en résultats. Le mouvement commercial de la colonie, favorisé par le développement des voies de commu-

nication et les divers organes que nous venons de passer en revue, s'est élevé :

de	229.955.325 francs	en 1898
à	423.417.932	— en 1905

Ces sommes se décomposent ainsi :

<i>Importations</i>	: en 1898	102.444.346 francs
—	: en 1905	254.560.279 —
<i>Exportations</i>	: en 1898	127.510.979 francs
—	: en 1905	168.757.653 —

Il convient toutefois de remarquer que la valeur du matériel nécessité par l'exécution des travaux publics entre pour une part notable dans ces chiffres ; mais cette atténuation faite, il n'en subsiste pas moins un progrès considérable dans la richesse du pays.

§ 4. — SITUATION DES BUDGETS

LOCAUX APRÈS 1898. ALLÈGEMENT DES CHARGES DU
BUDGET MÉTROPOLITAIN.

La Cochinchine et les protectorats ont trouvé leur compte dans la nouvelle organisation. Privés de la meilleure part de leurs ressources, ils avaient d'abord craint d'être voués à des déficits perpétuels.

La Cochinchine s'attendait à voir ses richesses employées hors de ses frontières pour des œuvres qui ne l'intéressaient pas.

Ces appréhensions n'ont pas tenu devant les faits.

Nous avons vu que la Cochinchine émergeait largement au budget général. D'après une affirmation produite récemment au Conseil supérieur, et qui n'a pas été contredite, il a été institué en Cochinchine sur les fonds du budget général, depuis 1898, plus de travaux publics que dans toute la période antérieure.

Sa situation financière qui présentait à la clôture de l'exercice 1897 un arriéré de 1.436.118 p. 93 s'est progressivement améliorée. Le lieutenant-gouverneur en ouvrant la session du Conseil colonial de 1898 constatait qu'il était impossible de faire face au déficit avec les seules ressources de la colonie ; mais il ajoutait : « M. le Gouverneur général a bien voulu me donner à entendre qu'il serait disposé à venir à notre aide au moyen des ressources du budget de l'Indo-Chine. » Le budget général, en effet, a payé sur ses fonds les dépenses d'occupation du Laos (1894-1895) mises à la charge de la Cochinchine, soit : 304.814 p. 47.

Grâce aux excédents laissés par les divers exercices, l'arriéré est presque complètement couvert. Au 1^{er} juillet 1905, il restait à payer 63.996 p. 43 et l'exercice 1905 s'est clos avec un boni de 15.359 p. 50.

Les finances des pays de protectorat ne sont pas en moins bonne posture. Les caisses de réserve alimentées par les bénéfices des exercices antérieurs présentaient au 31 décembre 1905 les soldes créditeurs suivants :

1.518.091 p. 12 pour celle du Cambodge
962.054 p. 05 pour celle de l'Annam
et celle du Tonkin, 1.116.204 p. 28, au 30 juin 1906.

Seul le Laos a besoin pour équilibrer son budget des subventions du budget général. Il a reçu en 1906 647.000 piastres. Le crédit prévu pour 1907 est de 595.000 piastres (Chapitre 26, art. 5). Cet article 5 porte la rubrique : Subventions aux budgets locaux. Il apparut pour la première fois dans le budget de 1903. A cette époque, l'administration centrale, sous prétexte de compenser la perte au change inscrivit d'office ce crédit spécial au budget de l'Indo-Chine.

Sans doute, le principe de ces subventions est fort critiquable ; il est à craindre que les autorités locales ne s'habituent à considérer les fonds du budget général comme une caisse de réserve où elles peuvent puiser à leur gré, et ne soient incitées à une négligence déplorable. Mais, d'un autre côté, elles permettent de donner à tel budget local une compensation des sacrifices que la nouvelle organisation lui a imposés en absorbant la majeure partie de ses recettes (1).

Enfin, la métropole n'a pas été sans retirer des profits directs de l'enrichissement de sa colonie.

1. De même, le Conseil supérieur, dans la répartition annuelle des travaux publics à exécuter, peut accorder quelques faveurs aux régions qui fournissent le plus au budget général.

Sa part dans le mouvement commercial de l'Indo-Chine est passée de 67.813.465 francs en 1898 à 138.697.000 francs en 1905.

Ce sont principalement les importations qui ont augmenté. Elles ont passé, entre les mêmes dates, de 41.703.000 francs à 107.864.651 francs. L'Indo-Chine tend ainsi à devenir un débouché de plus en plus large pour notre production nationale.

D'autre part, la métropole a vu diminuer progressivement les charges qu'elle supportait du fait de sa possession. D'un côté, le contingent militaire de l'Indo-Chine a suivi au budget général, jusqu'à ces dernières années une progression constante. De 9.951.881 francs en 1900, il s'élevait successivement :

en 1901	à	10.285.794	francs.
en 1902	à	11.411.000	—
en 1903	à	12.365.410	—
en 1904	à	13.000.000	—
en 1905	à	13.500.000	—
enfin pour 1906 et 1907	à	13.650.000	—

On appréciera mieux l'importance de ce contingent en le comparant à ceux fournis par nos grandes colonies de l'Afrique Occidentale et de Madagascar ; qui s'élèvent en 1907 à 300.000 francs pour la première et à 100.000 francs pour la seconde.

De plus, le budget général a subventionné toutes les entreprises sérieuses, tous les agents français désireux de faire quelque chose pour le bien du pays ;

les résidences, légations et consulats d'Extrême-Orient, « qui insuffisamment dotés par la métropole, peuvent faire meilleure figure et travail plus fructueux grâce au concours de la grande colonie française voisine » (1).

M. Broni, gouverneur général par intérim, déclarait à la session du Conseil supérieur du 14 décembre 1906 : « L'action bienveillante de l'administration française de notre colonie rayonne aussi, comme vous le savez, dans les pays voisins de l'Indo-Chine, où des écoles, des dispensaires, des hôpitaux ont été créés et sont entretenus, des services postaux ont été organisés, et des lignes de navigation sous pavillon français sont subventionnées au compte du budget général. La dépense y relative était prévue au budget de 1906 pour 402.500 piastres,... Le crédit pour 1907 est de 440.000 piastres. »

Toutes ces dépenses, qui figurent au chapitre XXIII, intéressent surtout la France, et devraient être portées au budget métropolitain. A la session du Conseil supérieur de 1907, le délégué de l'Annam-Tonkin protestait contre leur inscription au budget de la colonie. M. Beau remarqua que l'Indo-Chine avait intérêt à supporter des dépenses que la France ne paierait pas.

Mais le bénéfice le plus appréciable que la métro-

1. Rapport de M. DOUMER.

pole ait tiré du développement de sa colonie, ç'a été le rehaussement de son prestige et de son influence en Extrême-Orient, dû à l'action morale exercée par une possession dont les progrès économiques ont été aussi rapides.

QUATRIÈME PARTIE

APPRÉCIATIONS CRITIQUES

§ 1. — RÉSULTATS DES PREMIERS EXERCICES.

CRISE DE 1905 ET 1906.

Malgré le poids très lourd des charges qu'elle a assumées, l'Indo-Chine jouit d'une situation financière satisfaisante.

Les résultats des premiers exercices furent des plus brillants ; le budget général à peine constitué se soldait par des excédents de recettes importants. Le fait était vraiment remarquable pour une colonie qui venait de s'imposer des dépenses extraordinaires, et qui avait derrière elle un passé financier où les déficits n'apparaissaient que trop souvent.

Voici en effet, quels furent en piastres les résultats des divers budgets généraux de 1897 à 1904 :

	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
EXERCICE 1899 : <i>Recettes</i>	17.620.000	19.687.701,97
<i>Dépenses</i>	17.617.500	16.397.193,50
Excédent de recettes. . .		3.290.508,47
	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
EXERCICE 1900 : <i>Recettes</i>	20.803.000	21.688.928,32
<i>Dépenses</i>	21.074.221,27	19.054.463,29
Excédent de recettes. . .		2.634.465,03
	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
EXERCICE 1901 : <i>Recettes</i>	22.998.000	23.953.929,54
<i>Dépenses</i>	22.982.000	22.931.918,33
Excédent de recettes. . .		1.022.011,21
	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
EXERCICE 1902 : <i>Recettes</i>	27.142.000	28.110.517,95
<i>Dépenses</i>	27.128.000	27.201.053,48
Excédent de recettes. . .		909.464,47
Recettes extraordinaires. .		19.837,55
		929.302,02
	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
EXERCICE 1903 : <i>Recettes</i>	28.980.000	31.599.110,88
<i>Dépenses</i>	28.980.000	30.261.323,58
Excédent de recettes. . .		1.337.787,30
	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
EXERCICE 1904 : <i>Recettes</i>	32.026.000	31.312.916,82
<i>Dépenses</i>	32.026.000	30.767.341,50
Excédent de recettes. . .		545.575,22

Ces excédents de recettes n'ont pas été reportés aux exercices suivants, mais ils ont servi à constituer un fonds de réserve et de prévoyance.

La caisse de réserve de l'Indo-Chine fut créée par arrêté du 12 novembre 1900 (1). Le maximum de la réserve a été fixé à 25 millions. Les fonds peuvent être placés en valeurs sur l'État, ou en valeurs du Trésor ; ils sont destinés à faire face à l'insuffisance des recettes ou bien à des dépenses imprévues. Les intérêts des titres formant la réserve sont prévus au budget de 1907 pour 93.594 piastres (2). Les prélèvements, ordonnés par arrêtés du gouverneur général, rendus provisoirement exécutoires, doivent être approuvés par décret.

La caisse de réserve est l'une des bases du crédit indo-chinois. C'est grâce à elle que la colonie a pu traverser sans trop d'inconvénients la crise financière de 1905 et 1906.

Le déficit apparut en effet pour la première fois dans le budget de 1905. La situation de cet exercice se présente ainsi :

	<i>Prévisions</i>	<i>Résultats</i>
<i>Dépenses</i>	31.801.930	30.492.085.65
<i>Recettes</i>	31.801.930	29.969.259.99
Excédent de dépenses...		522.825.66

1. La Cochinchine et les protectorats, sauf le Laos ont aussi leur caisse de réserve.

2. Au 30 juin 1906, le solde créditeur de la caisse était de 5.626.356 p. 80.

Le compte administratif de l'exercice 1906 n'est pas encore paru ; on prévoit que cet exercice se clôturera aussi par un déficit assez important 700.000 à 800.000 piastres, d'après les déclarations de M. Beau au Conseil supérieur (février 1907).

Comment expliquer un pareil revirement dans la situation financière ?

Les causes de la crise étaient de deux sortes, économiques d'abord, puis administratives.

Les années 1905 et 1906 ont été particulièrement mauvaises pour la colonie ; les phénomènes naturels, typhons, sécheresses, inondations, ont sévi avec une extraordinaire intensité, anéantissant la récolte de riz qui forme la principale ressource du pays. Ces fléaux ont eu surtout leur répercussion sur le budget général. L'indigène, en effet, a dû restreindre ses besoins en proportion de ses moindres ressources ; aussi y a-t-il eu baisse du produit des douanes ainsi que des deux régies de l'opium et de l'alcool. Le compte administratif de 1905 accuse pour les articles 1, *Produits des douanes*, et 2, *Produits des contributions indirectes et régies*, des moins-values respectives de 1.025.473 p. 92 et 1.837.324 p. 96.

De plus, le budget général a eu à faire des réparations aux voix ferrées dont les plates-formes et les ponts ont beaucoup souffert. Il y a eu également des moins-values d'exploitation : 283.490 p. 74.

A part les produits des Postes et Télégraphes et les

produits divers qui ont donné en 1905 des excédents s'élevant à la somme de 533.224 p. 84, tous les articles de recettes furent en déficit. Le montant net des moins-values s'éleva au chiffre de 3.083.217 p. 27 (1).

La diminution des ressources doit être attribuée aussi au développement anormal de la contrebande, principalement pour l'alcool et l'opium. « Le fisc se ressent des facilités que le prolongement des voies ferrées au Tonkin procure aux contrebandiers d'opium et de la brusque modification du régime des alcools en Cochinchine (2). »

Il faut tenir compte également de l'indifférence manifestée par les administrateurs chefs de province à l'égard de la rentrée des impôts indirects. L'administration des douanes constitue pour eux une autorité indépendante, dont le fonctionnement dans leur circonscription ne va pas sans entraîner certains froissements. On comprend aisément qu'ils refusent leur concours à un service dont l'action vient jeter le trouble et l'inquiétude parmi leurs administrés.

1. Les dépenses ordinaires ont été inférieures de 2.560.391 p. 61, aux crédits prévus. Le budget ayant été exécuté en ce qui concerne les dépenses au cours moyen de 2 fr. 50 pour une piastre alors que les crédits avaient été calculés en prenant pour base le taux de 2 fr. 20, il en est résulté une économie considérable sur toutes les dépenses inscrites en francs au budget.

2. M. BRONI au Conseil supérieur : 1906.

Mais ces raisons ne suffisent pas à expliquer la crise à elles seules ; dans les années antérieures à 1905 il y a eu aussi des typhons, des inondations, des sécheresses ; la fraude a toujours existé et pourtant les budgets parvenaient à se solder en excédent. « En réalité... la véritable cause du déficit actuel du budget général est dans sa préparation, où les dépenses au lieu d'avoir été établies d'après les recettes ont au contraire précédé et conditionné les recettes. La majoration artificielle de ces dernières n'avait d'autre raison que de permettre la majoration des secondes (1). » On escomptait des plus-values supérieures à ce que les résultats des années précédentes permettaient raisonnablement d'espérer. Ainsi, les droits de douane à l'importation figuraient au budget de 1906 pour une recette de 4.190.000 piastres, alors que les recettes réalisées en 1904 pour cet article s'élevaient seulement à 3.991.000 piastres. De même, on escomptait pour la taxe de sortie des riz une majoration de 425.000 piastres sur les résultats de l'exercice 1904.

Ces majorations artificielles servaient de prétexte aux augmentations croissantes de dépenses nécessitées par la création de services, d'emplois, dont l'urgence était contestable.

En ce qui concerne les causes administratives

1. Rapport de M. GERVAIS.

de la crise, il est relativement facile d'y remédier.

Pour l'établissement du budget de 1907, M. Millès-Lacroix a rappelé l'administration indo-chinoise à l'observation de la règle de la pénultième année.

Les prévisions de recettes ont été diminuées afin qu'il n'y ait aucun mécompte à redouter de ce côté. « Les prévisions ont été calculées avec modération et laissent une place à des plus-values possibles, par suite de l'amélioration dans la situation économique générale de l'Indo-Chine. Les résultats de l'exercice 1905 sur lesquels elles sont basées conformément à la règle de l'antépénultième année ont été en effet fâcheusement influencés par diverses circonstances bien connues — la principale est la mauvaise récolte du riz — qui, on est fondé à l'espérer, ne se reproduiront pas, au moins avec la même intensité ni la même généralité au cours de l'exercice prochain.

« Toutefois, en présence des moins-values constatées encore dans le rendement des taxes de douane et de consommation en 1906, il importait d'établir un budget rigoureusement sincère et de se garder en particulier de tout optimisme dans l'évaluation des recettes (1). »

Quant aux dépenses, on a trouvé moyen, après avoir doté convenablement les divers services, d'opérer sur les chiffres présentés par l'administration

1. Note préliminaire du budget de 1907.

locale une réduction de 1.465.000 piastres, portant principalement sur le personnel. Les prévisions budgétaires de 1907 pour les dépenses sont inférieures de 14.000 piastres aux crédits alloués en 1906.

La création d'une Direction de la comptabilité et des finances par le décret du 8 décembre 1906 permettra un contrôle plus suivi et plus efficace sur la marche des dépenses et surtout sur celle des recettes.

La répartition en deux chapitres distincts, l'un pour le personnel et l'autre pour le matériel, des dépenses des services les plus importants rendra désormais impossibles les augmentations de personnel au moyen de disponibilités constatées en cours d'exercice sur des crédits afférents à des dépenses de matériel.

Ces diverses mesures ne peuvent manquer d'avoir une répercussion immédiate sur la situation financière.

Mais il reste les inondations, les sécheresses, les cyclones... qu'on peut bien prévoir, mais non pas écarter. N'y a-t-il pas là une menace permanente de déficit pour le budget général ?

§ 2. — LE RÉGIME DES IMPÔTS INDIRECTS, CAUSE DE FAIBLESSE POUR LE BUDGET GÉNÉRAL.

Il est malheureusement trop certain que chaque année ramènera avec elle son cortège de fléaux natu-

rels ; on peut seulement espérer qu'ils se reproduiront rarement avec autant d'intensité et de généralité que dans ces dernières années.

Or, ces événements ont des conséquences d'autant plus graves pour l'Indo-Chine que celle-ci est encore sous le régime de la monoculture. Quand le riz, source à peu près unique de la richesse et base principale des transactions, vient à manquer, rien ne va plus. Les indigènes sont obligés de restreindre leurs consommations ; il en résulte une moins-value considérable sur le produit des taxes indirectes qui alimentent le budget général. C'est ce qui est arrivé en 1905 où les moins-values on atteint la somme considérable de 3.616.442 p. 44.

Il ne faut pas dissimuler que le régime des impôts indirects dont le rendement est sujet à de telles variations, constitue une cause de faiblesse très grave pour le budget général. Aussi, la crise qu'il vient de traverser a-t-elle servi de prétexte à ses adversaires pour critiquer sérieusement l'organisation financière établie en 1898. « Elle ne répond plus, dit-on, aux besoins actuels et devrait être révisée ; le budget général dont les charges sont en quelque sorte immuables puisqu'elles résultent de l'exécution de grands travaux pour lesquels sont passés des marchés à long terme, n'a ni fixité ni sécurité ; ses ressources n'étant constituées que par des taxes indirectes établies sur les consommations ou les transactions et dont la pro-

ductivité dépend d'un acte volontaire du contribuable qui proportionne ses consommations ou ses échanges à ses disponibilités (1)... »

Une variété plus grande des cultures permettrait dans une certaine mesure à la colonie de souffrir un peu moins des perturbations atmosphériques ; les risques des intempéries et aussi ceux du marché sont moins graves quand ils se répartissent sur un plus grand nombre de produits, ceux qui ne sont pas atteints jouant alors le rôle de réserve.

Dès à présent, la caisse de réserve remédie dans une large mesure aux inconvénients de cette situation en faisant bénéficier les mauvaises années des excédents recueillis dans les années d'abondance.

C'est grâce à elle que l'Indo-Chine a pu traverser sans trop de difficultés la crise récente.

D'après le discours de M. Beau au Conseil supérieur (session extraordinaire de 1907), les fonds de la caisse seront plus que suffisants pour combler le déficit des exercices 1905 et 1906. Les déclarations du gouverneur général font justice des appréhensions exagérées manifestées par quelques-uns au sujet d'une crise passagère, et remettent les choses au point.

« Quelle est donc, messieurs, la situation actuelle du budget général de l'Indo-Chine ?

1. M. BRONI au Conseil supérieur (Session de 1906).

« Constatons d'abord que les opérations du budget de 1906 qu'on croyait devoir se solder par un déficit de plus de 2.600.000 piastres, se clôtureront en réalité avec un déficit inférieur certainement à 800.000 piastres. Ce dernier chiffre a été déterminé par un travail très consciencieux, qui ne laisse place à aucun mécompte possible (1).

« L'erreur des renseignements fournis précédemment tant au Conseil supérieur qu'au Département tient à ce qu'on aurait omis de grosses recettes qui n'ont été, il est vrai, connues qu'en janvier ; par exemple le change sur lequel il a été réalisé 185.000 piastres de recettes au lieu d'une dépense prévue au budget de 280.000 piastres, soit une différence de 465.000 piastres.

« On avait également négligé de faire état d'une recette de 630.000 francs au titre de l'indemnité chinoise.

« Enfin, il n'avait pas été tenu compte dans leur intégralité, des économies réalisées sur presque tous les chapitres du budget par suite du taux élevé de

1. D'après les renseignements parvenus récemment au Ministère des Colonies, le déficit de l'exercice 1906 serait bien inférieur aux prévisions. Les résultats définitifs seraient les suivants :

Dépenses payées . . .	27.516.238	piastres
Recettes	<u>27.229.744</u>	—
Déficit	286.494	—

la piastre qui, prévu à 2 fr. 35, s'est constamment tenu entre 2 fr. 75 et 2 fr. 90.

« Le passif du budget général est composé exactement et exclusivement des éléments suivants :

« Le déficit de l'exercice 1905, soit : 522.825,66

« Le solde de la subvention de l'Indo-Chine dans les dépenses de construction du chemin de fer du Yunnan, soit 2.997.568,47

Ensemble. 3.520.394,13

« Si nous y ajoutons la dette, non encore acquise et susceptible de réductions, résultant du déficit probable de l'exercice 1906, soit 800.000 »

« Nous obtenons un total de 4.320.394,13

« Pour couvrir ce passif, la caisse de réserve du budget général possède trois titres de rente 3 0 0 français d'une valeur au cours actuel de 12.142.633 francs, figurant dans les écritures du trésorier général pour une somme de 5.423.380 p. 14, soit, en faveur de l'actif, un reliquat de 1.103.436 p. 11. »

D'ailleurs, les derniers renseignements qui nous sont parvenus d'Indo-Chine donnent à espérer que la période des moins-values a fait place à celle des plus-values. La récolte du riz a été exceptionnellement abondante. Du 1^{er} janvier au 22 août 1907, il a été exporté de Saïgon 945.779 tonnes de riz, au lieu

de 454.624 dans la période correspondante de 1906.

Les recettes réalisées pendant les huit premiers mois de l'exercice 1907 s'élèvent à 19.075.000 piastres, en excédent de 1.400.000 piastres sur les prévisions budgétaires, et de 3.650.000 piastres sur les recettes correspondantes de l'année 1906.

Si l'on tient compte des bénéfices du change, qui ne laisseront pas d'être appréciables, puisque les prévisions budgétaires pour 1907 ont été établies au taux de 2 fr. 50, et que depuis le commencement de l'année la piastre s'est constamment tenue aux environs de 2 fr. 75 ; on voit que l'exercice 1907 est dès maintenant à l'abri de la menace du déficit.

Ainsi, il semble qu'on assiste actuellement à la naissance d'une nouvelle période de prospérité. Cela n'est pas pour nous surprendre ; les fléaux naturels qui s'abattent sur l'Indo-Chine sont éphémères ; ils peuvent bien anéantir les récoltes d'une année, ils ne détruisent pas la vitalité et les éléments de richesse de la colonie, sa fertilité et sa population.

Dès lors, la principale critique adressée au budget général, basée sur les aléas que présentent les recettes indirectes, n'a pas autant de valeur qu'on est tenté de le supposer au premier abord. Les mauvaises campagnes, en effet, sont l'exception, et le déficit qu'elles creusent dans les finances est largement compensé par les excédents des bonnes années, de sorte qu'une administration prévoyante,

disposant d'une caisse de réserve, peut assez facilement éluder les dangers qui résultent de l'instabilité des ressources.

§ 3. — PROJETS DE RÉFORME.

Nous reconnaissons volontiers que le régime n'est pas parfait, mais c'est encore celui qui convient le mieux au pays.

Comment alimenterait-on le budget général en dehors des taxes indirectes ? Une solution radicale qui a été préconisée, consisterait à l'alimenter au moyen de subventions des pays de l'union, et à abandonner aux budgets locaux le produit de tous les impôts indirects. Les autorités locales pourraient ainsi modifier à leur gré la réglementation des impôts indirects, de façon à l'adapter à l'état social et économique de chaque région. Nous avons vu que le budget commun de 1888 était alimenté de cette façon et que M. Doumer avait tout d'abord songé à recourir à ce moyen.

Mais cette solution serait dangereuse aujourd'hui autant qu'elle l'était en 1898. Mettre le budget général « si peu que ce soit dans la dépendance d'un particularisme local qui vient précisément, par le vœu du Conseil colonial de la Cochinchine (1), de don-

1. Voir p. 35, note 2.

ner la mesure des sacrifices qu'on peut attendre de lui pour le bien commun de l'Indo-Chine, c'est décréter sa suppression à brève échéance, c'est par conséquent s'interdire toute politique méthodique rationnelle, toutes vues d'avenir » (1).

Une proposition qui semble avoir rencontré assez de faveur dans la colonie, demande à l'impôt direct les ressources fournies aujourd'hui par l'impôt indirect. On fait remarquer qu'il serait relativement facile de transformer le droit de consommation sur le sel en un impôt foncier sur les salines; la taxe de circulation sur les tabacs en un impôt direct sur les surfaces cultivées en tabac...

Les promoteurs de ce projet partent de cette idée que les impôts indirects constituent actuellement une cause de désaffection évidente des Annamites à notre égard, tant à cause de leur augmentation continuelle que des modes de perception. M. Beau lui-même déclarait à la session du Conseil supérieur de 1905 : « Coïncidant avec l'établissement du budget général et l'émission d'un grand emprunt, l'organisation des régies en particulier s'est ressentie de la nécessité d'en obtenir rapidement un rendement considérable et d'accroître chaque année ce rendement pour faire face à des besoins croissants. L'esprit de fiscalité a prévalu sur toute autre considération. »

1. *Quinzaine coloniale* du 25 avril 1907.

Les recettes des Régies en effet ont suivi une progression vertigineuse. De 5.162.000 piastres en 1894, leur produit passait en 1900 à 10.097.623 piastres pour doubler cinq ans après; elles atteignaient 19.530.000 piastres en 1905.

En 1906, on a relevé le tarif de nombreuses taxes de consommation (arrêtés du 19 avril 1906). Ce rehaussement des tarifs, arrivant au milieu d'une période de gêne pour les contribuables, constituait une erreur regrettable, que ne saurait justifier le désir de combler les vides du budget.

Quant aux modes de perception et à la façon d'agir de l'administration des douanes, nous les avons déjà appréciés. Ils ont fait l'objet de plaintes et de réclamations incessantes.

Avec les taxes directes qu'on propose en remplacement des taxes indirectes, l'impôt étant une fois payé, les transactions s'accompliraient sans entraves; le contribuable aurait moins de contact avec le fisc, moins de sujets de trouble et de rancunes.

L'idée paraît séduisante au premier abord, mais nous en croyons la réalisation impraticable. Le premier résultat serait d'imposer du jour au lendemain aux populations indigènes « un énorme surcroît de charges visibles, puisqu'il ne s'agirait rien moins que de tripler d'un seul coup, le montant des feuilles de contribution de villages » (*Q. coloniale*).

Quel accueil serait réservé à cette subite transfor-

mation ? L'Annamite comprendra difficilement qu'il ne paie pas plus après qu'avant si on lui réclame aujourd'hui trois fois autant qu'hier. Tenter une pareille expérience nous semble bien hasardeux.

De plus, cette transformation tarirait la source des plus-values futures. L'impôt direct suit lentement les progrès de la richesse publique dont la répercussion est au contraire immédiate sur les taxes indirectes. Le budget général n'aurait ainsi à sa disposition que des ressources stationnaires, tandis qu'il a à faire face à des besoins de plus en plus nombreux et étendus. Ce serait rendre impossible pour l'avenir le développement économique de la colonie.

Remarquons d'ailleurs que dans notre colonie, le rendement des impôts directs eux-mêmes n'est pas aussi stable que dans la métropole. Les budgets locaux ont souffert de la crise de 1905 et 1906 par suite des dégrèvements et des secours qu'ils ont dû accorder après les calamités naturelles. Il est probable que si le budget général demandait ses ressources aux impôts directs, les moins-values qu'il aurait à subir dans les années de crise ne seraient guère inférieures à celles qu'il a supportées en 1905.

CONCLUSION

Nous croyons fermement que prendre prétexte de quelques imperfections pour jeter à bas toute l'organisation financière et fiscale serait une grave imprudence. « On ne saurait trop répéter, disait M. Broni au Conseil supérieur (décembre 1906) que tout ce qui atteint le budget général dans ses ressources et son fonctionnement atteint directement le crédit de la colonie tout entière, que, au contraire, tout ce qui renforce et fortifie ce budget se traduit pour l'Indo-Chine par un accroissement de puissance et de richesse. »

L'Indo-Chine dispose, dans le budget général, d'un instrument financier qui a fait ses preuves, « et qui n'a commencé à donner des mécomptes que du jour où l'application n'en a plus été surveillée d'assez près, et où les conditions de fonctionnement ont été faussées » (1).

1. *Quinzaine coloniale*, 1907.

Ce n'est pas à dire que nous considérions l'organisation budgétaire actuelle comme intangible ; il nous semble au contraire qu'il y a lieu de profiter des enseignements de l'expérience pour remédier aux lacunes que la pratique a révélées.

L'institution d'une assemblée financière, élue d'après les principes que nous avons tracés, qui serait appelée à statuer sur l'établissement des taxes indirectes nous paraît être d'un intérêt capital.

Le régime actuel, caractérisé par l'omnipotence du gouverneur général en matière financière, se prête trop bien à des abus de fiscalité. Aussitôt qu'apparaissent une nouvelle culture, une nouvelle industrie, le Trésor vient exiger sa part des produits.

Consenties par les représentants des contribuables, on peut être sûr que les taxes indirectes ne seraient votées ou augmentées qu'à bon escient, quand le besoin de ressources nouvelles se ferait réellement sentir, que celles qui occasionnent de la gêne et des inquiétudes aux contribuables, seraient rapidement supprimées ou réduites.

Il y a d'ailleurs possibilité de compenser les pertes qui résulteraient de ces détaxes pour le budget général ; on y arriverait en abandonnant aux budgets locaux un tant pour cent sur le produit des régies, et en réduisant certaines dépenses.

Directement intéressées au rendement de recettes qui formeraient un contingent important de leurs

budgets, les autorités locales, les chefs de province se montreraient moins défavorables aux efforts de l'Administration des douanes et régies, et cesseraient des complaisances dont le budget général ne serait plus seul à souffrir.

En ce qui concerne les dépenses il n'est pas contestable que celles de personnel sont exagérées. L'Administration en faisait elle-même l'aveu dans la note préliminaire du budget de 1906. A propos du service des douanes en particulier, elle constatait « que de 1899 à 1906 le personnel européen des douanes a augmenté de 61 0/0, que les dépenses de solde concernant le personnel tant européen qu'indigène ont augmenté de 78 0/0, et les recettes de 40 0/0 seulement ».

La réduction des cadres permettrait d'alléger sensiblement les charges des contribuables. Mais nous croyons que sous aucun prétexte il ne faut toucher aux services généraux dont l'organisation donne à l'Indo-Chine l'apparence d'un véritable État : direction des douanes, de l'agriculture, des travaux publics..... Dès leur apparition, elles ont rendu de grands services ; c'est grâce à elles que les directions locales se sont développées, ont appris à se connaître et à collaborer, qu'elles ont pu faire enfin travail profitable. Mais on prétend qu'aujourd'hui ces directions générales se bornent à jouer un rôle de contrôle qu'on pourrait assurer à moins de frais

au moyen d'inspecteurs placés au siège du gouvernement, et chargés au cours de missions temporaires de la surveillance des services locaux. Ceux-ci subsisteraient et dépendraient directement du lieutenant gouverneur de la Cochinchine et des résidents.

Une pareille mesure serait funeste au développement de l'Indo-Chine, les services généraux constituent avec le budget général les bases essentielles de l'unité indo-chinoise ; la disparition des premiers entraînerait à brève échéance celle du second.

Or, l'organisation établie en 1898 doit subsister dans ses grandes lignes. Elle a permis à la colonie de se constituer un crédit solide, d'entamer l'exécution des travaux publics les plus urgents ; il faut la maintenir si l'on veut que l'Indo-Chine reste capable de supporter les charges d'un nouvel emprunt pour l'exécution de travaux d'intérêt agricole, et l'achèvement du réseau indo-chinois, dont la nécessité s'impose, et dont la réalisation lui ouvrirait une ère nouvelle d'activité.

Vu : le Président de la thèse

LESEUR

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels.

Budgets généraux de l'Indo-Chine.

Bulletin officiel du Ministère des Colonies.

Bulletin officiel de l'Indo-Chine.

Comptes administratifs de l'Indo-Chine.

Journal officiel de l'Indo-Chine (procès-verbaux du Conseil supérieur).

Procès-verbaux du Conseil colonial de la Cochinchine.

Rapports à la Chambre des députés sur le budget du Ministère des Colonies.

Rapports de la Cour des Comptes au Président de la République.

Situation de l'Indo-Chine (1897-1901), par le gouverneur général et les chefs de services généraux, 1902, Saïgon.

Périodiques.

Bulletin du Comité de l'Asie française.

Questions diplomatiques et coloniales.

Quinzaine coloniale.

Revue politique et parlementaire.

Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniale.

Ouvrages.

- CAPITAINE BERNARD. — L'Indo-Chine. Paris, 1902.
- DEMORGNY. — Les principales réformes financières en Indo-Chine, 1897-1899.
- FRANÇOIS. — Le budget local des colonies. *Thèse Paris*, 1900.
- GRENARD. — Organisation budgétaire de l'Indo-Chine. *Thèse Paris*, 1904.
- HOUEL. — Manuel des douanes et régies de l'Indo-Chine. Saïgon, 1904.
- SALAUN. — L'Indo-Chine. Paris, 1903.
- Essai sur l'organisation de l'Indo-Chine. Broch. Hanoï, 1901.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction. — Exposé rapide de l'organisation budgétaire en 1898.	5
Première partie. — INSTITUTION DU BUDGET GÉNÉRAL	19
§ 1. — Inconvénients du particularisme budgétaire. Premières réformes	19
§ 2. — Raisons invoquées à l'appui de l'institution du budget général	28
§ 3. — Oppositions soulevées par le projet du bud- get général	33
Deuxième partie. — LE BUDGET GÉNÉRAL	39
§ 1. — D'après quelles règles il a été composé en recettes et en dépenses	39
§ 2. — Examen des articles de recettes. Les Régies Financières	46
§ 3. — Examen des chapitres de dépenses	66
§ 4. — Préparation du budget général. — Autori- tés qui y concourent. — Appréciations criti- ques. — Crédits additionnels.. . . .	75
§ 5. — Exécution du budget.	91
§ 6. — Contrôle	100
Troisième partie. — RÉSULTATS DE L'INSTITUTION DU BUDGET GÉNÉRAL	107

§ 1. — Le crédit de l'Indo-Chine	107
§ 2. — Chemins de fer et travaux d'intérêt général	112
§ 3. — Services divers intéressant le commerce, l'agriculture et l'industrie	119
§ 4. — Situation des budgets locaux après 1898. Allègement des charges du budget métropolitain.	124
Quatrième partie. — APPRÉCIATIONS CRITIQUES . . .	131
§ 1. — Résultats des premiers exercices. — Crise de 1905 et de 1906	131
§ 2. — Le régime des impôts indirects cause de faiblesse pour le budget général	138
§ 3. — Projets de réforme	144
Conclusion	149
Bibliographie.	153

